



UNIVERSIDADE
NOVA
DE LISBOA



MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

A (IN)SEGURANÇA PRIVADA EM PORTUGAL

DE COMPLEMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA A ALVO DA SEGURANÇA INTERNA:
INOVAÇÕES, ALTERAÇÕES E O CONTROLO NO NOVO REGIME JURÍDICO

AUTOR: DAVID MARCOS BORRALHO PEREIRA

ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR JORGE BACELAR GOUVEIA

LISBOA, DEZEMBRO DE 2014

A (IN)SEGURANÇA PRIVADA EM PORTUGAL

**DE COMPLEMENTO DA SEGURANÇA PÚBLICA A ALVO DA SEGURANÇA INTERNA:
INOVAÇÕES, ALTERAÇÕES E O CONTROLO NO NOVO REGIME JURÍDICO**

**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO REALIZADO NO ÂMBITO DO
XI DE MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA
DA FACULDADE DE DIREITO DA UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA,
COM A FINALIDADE DE OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE EM DIREITO E SEGURANÇA**

AUTOR: DAVID MARCOS BORRALHO PEREIRA

ORIENTADOR: PROFESSOR DOUTOR JORGE BACELAR GOUVEIA

LISBOA E FDUNL, DEZEMBRO DE 2014

Declaração Anti-plágio

Declara-se que é original o trabalho agora apresentado em forma de dissertação para obtenção do grau de Mestre em Direito e Segurança, sob o título “A (In)Segurança Privada em Portugal – de complemento da segurança pública a alvo da segurança interna: inovações, alterações e o controlo no novo regime jurídico”, estando todas as fontes consultadas mencionadas na Bibliografia.

... a todos os que sempre estiveram e estarão.

intervenção de abertura

*leiam-me
e finjam que me escutam
até ao mais ínfimo
pulsar do coração.
fujam ao tédio
por intermédio
do gemer da pontuação
e do gritar das palavras –*

*fujam!,
e soltem as letras
da rebeldia:
deixem a euforia dominar o momento
e o seu prolongamento –*

*sim!,
fluir
é permitir que o ouro doure,
e que a faúlha incendeie a alma.*

2011-05-08 dm

Agradecimentos

Agradecer nem sempre é uma tarefa fácil. Por um lado, porque se corre o risco de se deixar *alguém* de fora e, por outro, porque (todas) as palavras aqui escritas tenderão a não representar, quantitativa e qualitativamente, tudo o que se pretendia dizer. Ainda assim, é de todo justo que agradeça:

Ao Senhor Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia, como orientador, que, com os seus conselhos, ensinamentos e tempo dispensado, contribuiu de forma inegável e decisiva para que este trabalho chegasse a *bom porto*.

Ao Senhor Professor Rui Carlos Pereira, pelos conselhos e ensinamentos sobre uma matéria que lhe é tão cara.

Ao Senhor Superintendente Constantino José Mendes de Azevedo Ramos, e aos Senhores Intendentes Luís Elias e Paulo Onofre, pela confiança, paciência e amizade durante os quatro anos que chefei o Núcleo de Segurança Privada do Comando Metropolitano de Lisboa (COMETLIS) da PSP.

Aos Senhores Intendente Luís Moreira e Comissário António Fortes pela paciência.

Ao efectivo do Núcleo de Segurança Privada, especialmente aos Srs. Chefes Freitas e Zeferino e aos Agentes Principais Alexandre, Almerinda, Ferraz, Henriques, Lopes, Marchante, Mateus, Neto e Prior, pelas questões levantadas e pelas opiniões emitidas acerca de matérias de segurança privada.

Às Agentes Principais Manuela, Jesus e Sandra do Gabinete de Apoio ao Comando do COMETLIS, pela compreensão e apoio.

À Divisão Académica e de Apoio ao Ensino da FDUNL, especialmente às Senhoras Patrícia Luz, Fernanda Xavier e Narcisa Rosa pela atenção de sempre.

À Marta e ao (pequeno-grande) Hugo por tudo o que lhes *tirei* nestes últimos meses, bem como pela compreensão, apoio e... sorrisos.

Aos meus pais, por estarem.

Aos meus avós (sempre presentes) por me deixarem ter sido criança quando se deve ser apenas criança.

Ao Senhor Manuel e Dona Fátima pela amizade.

A todos aqueles amigos e amigas que, no convívio ou no trabalho, me fizeram crescer;

Ao efectivo da 18.^a Esquadra, especialmente àquele de entre 1998 e 2003;

A todos aqueles que sempre estiveram presentes e são também parte do que sou.

Declaração de Conformidade

O copo do trabalho que se apresenta tem 349.990 caracteres, incluindo espaços e notas de rodapé.

Resumo

A par da alimentação e do conforto, a segurança foi desde sempre uma das prioridades do Homem. Em busca desse desígnio, desenvolveu mecanismos de defesa, passou a viver em sociedade e criou regras para disciplinar a vivência comunitária. No Ocidente e no final do Século XVIII, com a fundação da ideia e da criação dos Estados como hoje os conhecemos, centralizou-se nesta entidade colectiva, entre outros poderes, o monopólio de uso da força, característica que se conservou intocável até ao último quartel do século passado. Com a falência do Estado social (ou providência) e o surgimento do Estado regulador, muitas das tarefas essenciais para a comunidade passaram também a ser levadas a cabo por privados, entre elas a educação, os cuidados de saúde e a segurança. E se, quanto às duas primeiras, a aceitação por parte dos cidadãos, não foi imediata nem fácil, já no que toca à privatização da segurança a resistência foi e tem sido ainda maior. Ainda assim, especialmente no Ocidente, os Estados foram permitindo que os privados abarcassem algumas competências no que diz respeito à segurança. Portugal não constitui excepção à regra e, depois de alguns anos de actividade não regulamentada, em 1982 foi publicado o primeiro diploma regulador da segurança privada. Após um período de evolução e amadurecimento, que terá durado até aos primeiros anos da década de 2000, a segurança privada parece agora ter atingido a maturidade, algo a que não serão alheias as alterações introduzidas pelo anterior regime jurídico. Hoje, já com um novo regime jurídico, composto pela Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio, sua regulamentação e legislação complementar, a segurança privada abrange outras actividades e ganha competências – constituindo-se, cada vez mais, como complemento da segurança pública –, mas, na senda daquilo que havia acontecido anteriormente, também se aumentaram as exigências de acesso quer para entidades quer para os próprios vigilantes, ao mesmo tempo que se incrementaram os mecanismos de controlo e se reforçaram as normas que constituem limites à actividade. Paralelamente, devido a algumas ocorrências menos próprias e maioritariamente motivado pela pressão dos cidadãos e dos órgãos de comunicação social, desenvolvem-se tanto o sistema formal como o informal de controlo, esperando-se que sejam eficazes, e os primeiros também eficientes, no cumprimento do seu objectivo.

Palavras-chave: segurança, segurança privada, segurança pública, segurança interna, limites, controlo

Abstract

Along with the food and the comfort, safety has always been one of the human priorities. In pursuit of this objective, man developed self-preservation mechanisms, went to live in society and created rules to control the community life. In the West and in the late eighteenth century, with the creation of states as we know them today, the monopoly of security, among other powers, has been preserved untouched until the last quarter of this century. With the bankruptcy of the welfare state and the rise of the regulatory state, many of the essential tasks for the community have also been carried out by private companies or institutions, including education, health care and security. Although not easy, education and health care have been more opened to be managed by the private sector. Instead, the privatization of the security sector has seen much more resistance. Still, especially in the West, the states have delegated some of the security competences to private companies. Portugal is no exception to the rule and, after a few years of unregulated activity, in 1982 was published the first law regulating the private security. After the initial stages of development (evolution and maturation), which lasted until the early years of the 2000's, the private security now seems to have reached maturity. Today, now with a new legal system, composed by Law no. 34/2013, of 16 may, its regulations and complementary legislation, now private security encompasses other activities and competences - becoming, an increasingly complement to public safety. It has also increased the pre-requisites and control mechanisms for private security companies, and strengthened the rules that limit their scope of activity.

Keywords: security, private security, public security, internal security, limits, control

Índice

Lista de siglas e abreviaturas	xvii
Introdução	1
a) Contexto e enquadramento	1
b) Justificação do tema, objectivos e hipóteses	4
c) Metodologia e estrutura	6
Capítulo 1. A segurança como bem social	9
1.1. Segurança – conceito	9
1.2. Segurança como bem social intemporal	17
1.3. Constituição da República Portuguesa de 1976 e segurança	20
1.4. As causas do aparecimento e da expansão da segurança privada	24
1.5. Outras modalidades privadas de segurança	29
Capítulo 2. A segurança privada em Portugal	31
2.1. Breve perspectiva histórico-legislativa da segurança privada	31
2.2. O Regime jurídico da segurança privada	34
2.2.1. Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio – principais inovações	35
2.2.2. A regulamentação	43
2.3. Contributos para um conceito (unitário e actual) de segurança privada	49
2.4. Perspectivas de evolução	51
Capítulo 3. A segurança privada como parte da segurança interna e complemento da segurança pública	55
3.1. Segurança interna e o Sistema de Segurança Interna	55
3.2. A segurança privada como actor da segurança interna	58
3.3. Distinção entre segurança pública e segurança privada	60
3.4. A segurança privada como complemento da segurança pública	62
3.4.1. As revistas pessoais de prevenção e segurança: o caso dos assistentes de recinto desportivo e dos assistentes de portos e aeroportos	63
3.4.2. A obrigatoriedade de instalação de medidas de segurança: artigos 7.º e seguintes da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio	65
3.4.3. O regime específico de segurança privada previsto no Decreto-lei n.º 135/2014, de 8 de Setembro	69

Capítulo 4. Limites e o exercício ilícito da actividade de segurança privada	79
4.1. Princípios enformadores da segurança privada	79
4.2. As proibições do artigo 5.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio	82
4.4. O porte de armas de fogo (ou outras) e o uso de canídeos e de outros meios técnicos de segurança	88
4.5. O acesso a bases de dados: o caso particular da monitorização, controlo e gestão de sistemas de videovigilância	89
4.6. Os crimes de exercício ilícito de segurança privada	90
Capítulo 5. O controlo da segurança privada	95
5.1. Os principais mecanismos de controlo da segurança privada: algumas das alterações operadas pela Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio	95
5.1.1. Requisitos e incompatibilidades para o exercício da actividade de segurança privada	96
5.1.2. Deveres especiais das entidades titulares de alvará e de licença de autoprotecção	98
5.1.3. Os contratos de trabalho do pessoal de segurança privada e dos directores de segurança, os contratos de prestação de serviços e o cartão profissional	100
5.1.4. A formação do pessoal de vigilância e do director de segurança	101
5.2. O sistema de controlo da segurança privada	103
5.2.1. O controlo formal da segurança privada	104
5.2.2. O controlo informal da segurança privada	108
5.3. Crítica ao sistema de controlo e sugestões com vista à sua melhoria	110
Conclusão	115
Bibliografia	119

Lista de siglas e abreviaturas

AAFDL	- Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa
APA's	- Assistentes de portos e aeroportos
ARD's	- Assistentes de recinto desportivo
ARE's	- Assistentes de recinto de espectáculo
ASAE	- Autoridade de Segurança Alimentar e Económica
CACDLG	- Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
CEDUEUM	- Centro de Estudos de Direito da União Europeia da Universidade do Minho
CISEGUR	- 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada
CNPD	- Comissão Nacional de Protecção de Dados
CP	- Código Penal
CPP	- Código de Processo Penal
CRP	- Constituição da República Portuguesa de 1976
CSP	- Conselho de Segurança Privada
DAR	- Diário da Assembleia da República
DL	- Decreto-lei
DL35	- Decreto-lei n.º 35/2004, de 21/02, alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 114/2011, de 30/11 – <i>antigo</i> Regime Jurídico da Segurança Privada
DL101	- Decreto-lei n.º 101/2008, de 16/06, alterado pelo Decreto-lei n.º 114/2011, de 30/11
DL135	- Decreto-lei n.º 135/2014, de 8/09
DL310	- Decreto-lei n.º 310/2002, de 18 de Dezembro, alterado pelo Decreto-lei n.º 114/2008, de 1 de Julho, e republicado pelo Decreto-lei n.º 204/2012, de 29 de Agosto
DLG's	- Direitos, liberdades e garantias
Detector de metais	- Equipamento de detecção de armas, objectos, engenhos ou substâncias de uso e porte proibido ou que ponham em causa a segurança de pessoas
DN/PSP	- Direcção Nacional da Polícia de Segurança Pública
DSP	- Departamento de Segurança Privada da DN/PSP

E25Anos	Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida
EHPAA	- Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo
FS	- Forças de segurança (PSP e GNR)
FSS	- Forças e serviços de segurança (constantes na LSI)
GNR	- Guarda Nacional Republicana
IDN	- Instituto da Defesa Nacional
IESM	- Instituto de Estudos Superiores Militares
IGAI	- Inspeção-Geral da Administração Interna
ISCPSI	- Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna
L	- Lei
L5	- Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 59/2007, de 4/09, 17/2009, de 6/05, 26/2010, de 30/08, 12/2011, de 27/04e 50/2013, de 24/07
L23	- Lei n.º 23/2014, de 28 de Abril – Regula o SIGESP
L28	- Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho, alterada pelos Decretos-lei n.ºs 14/2009, de 14/01, e 114/2011, de 30/11 e pela Lei n.º 83-C/2013, de 31/12
L34	- Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio – <i>novo</i> Regime Jurídico da Segurança Privada
L39	- Lei n.º 39/2009, de 30/06, alterada pelo Decreto-lei n.º 114/2011, de 30/11 e pela Lei n.º 52/2013, de 25/07 – Estabelece o regime jurídico do combate à violência, ao racismo, à xenofobia e à intolerância nos espectáculos desportivos, de forma a possibilitar a realização dos mesmos com segurança
LOIC	- Lei n.º 49/2008, de 27/08, alterada pela Lei n.º 34/2013, de 16/05 – Lei de Organização da Investigação Criminal
LOPSP	- Lei n.º 53/2007, de 31/08 – Lei Orgânica da Polícia de Segurança Pública
LSI	- Lei n.º 53/2008, de 27/08 – Lei de Segurança Interna
MAI	- Ministério da Administração Interna
ONU	- Organização das Nações Unidas
OPC	- Órgão de Polícia Criminal
OCS	- Órgãos de Comunicação Social
PESC	- Política externa e de segurança comum
PGR	- Procuradoria-Geral da República

PNUD	- Programa de Desenvolvimento Humano das Nações Unidas
PSP	- Polícia de Segurança Pública
RASI	- Relatório Anual de Segurança Interna
RASP	- Relatório Anual de Segurança Privada
RGCO	- Regime Geral das Contra-ordenações e Coimas
RISPJCC	- Revista do Instituto Superior de Polícia Judiciária e Ciências Criminais
RJSP	- Regime Jurídico da Segurança Privada
RM	- Revista Militar
RMP	- Revista do Ministério Público
RPCC	- Revista Portuguesa de Ciência Criminal
RPCP	- Revista Portuguesa de Ciência Política
SEF	- Serviço de Estrangeiros e Fronteiras
SIS	- Serviço de Informações de Segurança
SGMAI	- Secretaria-Geral do MAI
SIGESP	- Sistema Integrado de Gestão de Segurança Privada
SVV	- Sistema de videovigilância
UE	- União Europeia
V20Anos	- Volume Comemorativo dos 20 Anos do ISCPSI
VV	- Videovigilância

Introdução

a) Contexto e enquadramento

Desde a década de 1970 e mais acentuadamente desde inícios dos anos 1990¹ que a segurança privada tem tido um desenvolvimento exponencial, o qual se intensificou, já no presente Século – acompanhando o incremento também da segurança pública –, muito por causa dos atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001 nos Estados Unidos da América² e suas *réplicas* na Europa⁴, do crescente sentimento individual e colectivo de insegurança e das limitações económico-financeiras dos Estados⁵. Estas limitações atingiram também os orçamentos das polícias⁶, passando estas apenas a dedicar-se a funções nucleares, deixando de lado tarefas entendidas (não por todos) como sendo de menor relevância. O crescimento tem sido transversal não só no Ocidente⁷, mas também em África⁸, no Médio Oriente e na

¹ Neste sentido, DEBORAH AVANT e LEE SIGELMAN, “Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq”, in *Security Studies*, 19: 2, California, University of California, 2010, p. 232 e CAROLINE HOLMQVIST, “Private Security Companies: The Case for Regulation”, in *SIPRI Policy Paper*, n.º 9, Estocolmo, Stockholm International Peace Research Institute, 2005 (disponível em http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=191, consulta a 20/04/2013).

Para uma perspectiva comparada entre a segurança privada, o desenvolvimento económico e a governança na Europa e na América Latina, JUAN GREZ, *Industria de seguridad privada en perspectiva comparada: Desempeño económico y gobernabilidad como factores clave en el crecimiento de sector*, Santiago, Fundación Paz Ciudadana, 2008, pp. 16 e ss. (disponível em <http://www.pazciudadana.cl/wpcontent/uploads/2013/12/industria-de-seguridad-privada.pdf>, consulta a 12/10/2014).

² Para uma apreciação nacional à prevenção e combate ao terrorismo no pós 11 de Setembro, com indicações para o futuro, RUI PEREIRA, “Terrorismo e insegurança – a resposta portuguesa”, in *RMP*, Ano 25, n.º 98, Lisboa, Minerva, 2 Abr./Jun. 2004, pp. 77-100, especialmente a partir da pp. 82 e ss.

³ Como afirma ROGÉRIO ALVES, “a brutalidade dos ataques, a dimensão dos danos e a visibilidade de uns e outros, obrigaram o mundo inteiro a providenciar protecção”, sendo que até “nos Estados Unidos (...) as populações aceitaram submeter-se a normas mais rigorosas e a pentes mais finos. O mundo sobressaltou-se e mudou. O nosso quotidiano mudou também. Em nome do bem comum implementaram-se medidas mais draconianas, as quais, porém, vêm encontrando justificação no imperativo de segurança. Desde revistas mais meticulosas nos aeroportos, (...) tudo foi sendo implementado, criando, em alguns casos, mecanismos de excepção” (itálico nosso), ROGÉRIO ALVES, “Direito à liberdade e à segurança”, in *Segurança Privada e Pública*, 1.º CISEGUR (Coord. Nélson de Oliveira, Vera-Cruz Pinto e Marques da Silva), Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, pp. 141-142.

⁴ Tais como os atentados de Madrid, em 11/03/2004, e de Londres, em 07/07/2005.

⁵ Sobre o Estado Regulador, PEDRO GONÇALVES, *Reflexões Sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013.

⁶ Quando falamos em polícias, no caso português, estamos a referir-nos às FSS, tal como previstas na LSI.

⁷ Sobre a aparecimento e incremento da segurança privada no Canadá, ver CLIFFORD D. SHEARING e PHILIP C STENNING, *Search and Seizure – Powers of Private Security Personnel (A study paper prepared for the Law Reform Commission of Canada)*, Montreal, Minister of Supply and Services, 1979, essencialmente pp. 7-28.

Para uma caracterização da segurança privada na Europa, CONFEDERATION OF EUROPEAN SECURITY SERVICES (COESS), *Private security services in Europe – facts & figures 2011*, Wemmel, COESS, 2012, (disponível em http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_EuropeCoESS_Facts_and_Figures_2011%281%29.pdf, consulta a 23/04/2014).

⁸ Sobre a regulação da segurança privada em África, SABELO GUMEDZE, “Regulation of the Private Security Sector in Africa”, in *Policy Paper*, Pretória, Institute for Security Studies, 2008 (disponível em

Ásia – ainda que, claro está, nuns países mais do que noutros – e é facilmente perceptível quer pelo surgimento de inúmeras novas empresas e do aumento dos recursos humanos envolvidos (pessoal de vigilância, pessoal de controlo e administrativos⁹), quer motivado pelo alargamento das suas atribuições e competências ao nível interno, quer através do aparecimento de autênticos exércitos privados que actuam em teatros de guerra como apoio às forças militares convencionais ou cenários de pós-guerra, naquilo que se poderia até designar por manutenção de paz¹⁰, quer ainda e finalmente pelo exponencial aumento do seu volume de negócios¹¹.

Deixando de parte esta última variante uma vez que é inexistente no nosso país, verifica-se que Portugal segue estas tendências mundiais de crescimento^{12 13}, acompanhamos nós PEDRO CLEMENTE quando afirma que “o florescimento das empresas de segurança privada resulta, maioritariamente, das limitações legais, orçamentais e logísticas impostas às polícias públicas, sobretudo FS na sua acção contra as novas e mais complexas manifestações ilícitas, *maxime* as criminais, impedindo assim um tratamento mais efectivo e eficaz dessas actividades delinquentes. Além disso, a polícia confronta-se cada vez mais

http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/iss_gumedze_policy_paper_regulation_of_private_security_in_africa.pdf, consulta a 23/04/2014).

⁹ NUNO POIARES afirma que “a par de um crescimento do número de empresas desta natureza, existe uma fonte de investimento no capital humano interno, através de uma aposta na qualidade, em regra, dos quadros intermédios e superiores [sendo que] os gabinetes de assessoria e consultadoria estão, por norma, bem apetrechados de juristas e contam com o apoio, inclusivamente de militares na reforma e até de ex-oficiais de polícia que abandonaram muito cedo a carreira na perspectiva de encontrarem um futuro promissor no sector privado”, NUNO POIARES, “Novos horizontes para a segurança privada”, in *EHPAA*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 584.

Ao longo do nosso trabalho usaremos tanto a designação *seguranças* como *vigilantes* para nos referirmos ao pessoal de vigilância.

¹⁰ Sobre este assunto, ver, DEBORAH AVANT e LEE SIGELMAN, *Op. Cit.*, pp. 230-265.

¹¹ Cfr. CAROLINE HOLMQVIST, *Op Cit.*, p. 7.

No nosso país, segundo dados do RASP de 2013, o volume de negócios no sector da segurança privada variou entre os €621 milhões, em 2006, os €715 milhões, em 2010, e os €631 milhões, em 2013, podendo justificar-se este decréscimo com a (ainda actual) crise económico-financeira.

¹² Segundo o RASP de 2013, em Portugal, entre 2005 e 2012, o número de empresas de segurança privada cresceu de 99 para 114, sendo que o número de alvarás passou de 162 (cfr. RASP de 2005) para 172 (os alvarás habilitam as entidades a desenvolverem 4 tipologias diferentes de actividades. a De forma resumida: Alvará A – vigilância de bens móveis e imóveis e controlo de entrada, presença e saída de pessoas em locais de acesso condicionado ou vedado ao público; Alvará B – protecção e acompanhamento pessoal; Alvará C – exploração e gestão de centrais de recepção e monitorização de alarmes; Alvará D – transporte, guarda, tratamento e distribuição de valores. Esta tendência inverteu-se em 2013, sendo que no final do ano o número de empresas com alvarás era de 95). Em relação às licenças de autoprotecção (licenças), pelo mesmo relatório, entre 2005 e 2012, passaram de 50 para 75 entidades, descendo para 53 no final de 2013. Quanto aos vigilantes em situação activa (todos aqueles que se encontram vinculados por contrato de trabalho a entidades com alvará ou licença), no mesmo período, tiveram um crescimento entre 2005 e 2010 (de 34.461 para 41.034) e uma quebra a partir desse ano, para 36.113 no final de 2013.

¹³ Neste campo, concordamos com PAULO GOMES, “Reflexões sobre o novo quadro da segurança interna e o papel da segurança privada”, in *EHPAA*, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 601-602.

com um maior número de solicitações, vindas desde os tribunais às escolas”¹⁴, passando, acrescentamos nós, por outros organismos da Administração Pública, nomeadamente ligados à área ambiental, ao desporto, à protecção de dados e às Autarquias, entre outras.

Contudo, a *ocupação de algum do terreno* das FSS por parte da segurança privada não é entendida como pacífica para parte da doutrina¹⁵ nem por alguns cidadãos mais cépticos, nomeadamente porque, ao atribuir-se-lhe funções típicas das polícias, está-se-lhe, também, a atribuir parte (ainda que pequena) do *ius imperii* do Estado¹⁶.

Outros, tal como ROGÉRIO ALVES¹⁷, percebem esta realidade de forma diferente e, segundo este autor, “a segurança, ainda que exercida por entidades privadas, nunca larga o seu cunho de interesse público”, sendo que “isto equivale por afirmar que, em momento algum, o Estado aliena a sua soberania”. “Deve é exercê-la de forma inteligente, definindo e impondo regras de jogo”. Nesta sequência, prossegue o mesmo autor, dizendo que, do seu ponto de vista, serão “três as áreas, neste sector específico, onde o Estado deverá manifestar o seu poder de império. Na credenciação, na fiscalização e na responsabilização”.

Em nossa opinião, a reflexão sobre esta matéria deverá passar sempre pela análise dicotómica entre a real capacidade que o Estado tem em desenvolver (certo) tipo de segurança que é considerada como necessária e imprescindível pela sociedade e os custos éticos que advêm da delegação de algumas tarefas de segurança em entidades prestadoras de segurança privada. Ou seja, exige-se ponderação, proporcionalidade e uma justificação plausível para que os cidadãos sintam como legítima essa opção. Só mediante estes critérios

¹⁴ PEDRO CLEMENTE, *A Polícia em Portugal: Da dimensão política contemporânea de seguridade pública*, (Policopiado), tese de doutoramento em Ciências Sociais, Lisboa, ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa, 2000, p. 300.

¹⁵ Um dos primeiros e mais fortes contestatários à privatização da polícia foi WINFRIED HASSEMER, afirmando que a “polícia retira-se para a retaguarda na luta contra o crime em favor das empresas de segurança precisamente no cargo da forma de criminalidade que mais imediatamente atemorizam os cidadãos [sendo que] este facto constitui-se num escândalo da política de segurança e num perigo para o estado de direito”, WINFRIED HASSEMER, *A Segurança Pública no Estado de Direito*, Lisboa, AAFDL, 1995, p. 113.

¹⁶ Uma das questões mais polémicas foi a possibilidade (ou obrigatoriedade, em relação aos grupos organizados de adeptos, *vulgo* claques) dada aos ARD’s para realizarem revistas de prevenção e segurança (por palpação/não intrusivas) no controlo de acesso aos recintos desportivos com o estrito objectivo de impedir a entrada de objectos e substâncias proibidas ou susceptíveis de gerar ou possibilitar actos de violência, cfr. n.º 6, do artigo 6.º do DL35 e n.º 1 do artigo 25.º da L39.

Para mais desenvolvimentos sobre esta matéria, JOÃO SIMÕES, *Da Segurança Privada – Revistas de prevenção e segurança nos recintos desportivos*, (policopiado), Lisboa, ISCPSI, 2011.

A propósito destas revistas, demonstrando *alguma insensibilidade* por parte do legislador, atente-se nas normas constantes dos n.ºs 1.º e 3.º do artigo 25.º da L39: “o assistente de recinto desportivo *pode*, na área definida para o controlo de acessos, efectuar revistas pessoais...” (n.º 1), *itálico* nosso; “as forças de segurança destacadas para o espectáculo desportivo, sempre que tal se mostre necessário, *podem* proceder a revistas aos espectadores de prevenção e segurança aos espectadores...” (n.º 3), *itálico* nosso. Utilizando a mesma forma verbal o legislador acabou por colocar ao mesmo nível, em termos de relevância/importância, os vigilantes de segurança privada e as FSS.

¹⁷ ROGÉRIO ALVES, *Op. Cit.*, p. 143.

poderemos dizer que “a soberania nunca sai do Estado. Ele estrutura, autoriza, regulamenta e fiscaliza. Faz o que deve e deixa os privados fazerem o que sabem e podem”^{18 19}.

Sujeita aos limites previstos na lei e essencialmente subordinada aos princípios da subsidiariedade e da complementaridade em relação à segurança pública, a segurança privada deve, portanto, ser escrupulosamente controlada tendo em vista, em primeiro lugar, a sua conformação legal, e, como fito último, a não lesão dos DLG’s dos cidadãos²⁰.

b) Justificação do tema, objectivos e hipóteses

A L34 e bem assim todo o *novo* RJSP que a partir desta tem vindo a ser erguido, não contemplando alterações que permitam apelidá-lo de inovador, é substancialmente diferente daquele que vigorou anteriormente, passando a regular outras actividades (formação e consultoria), atribuindo aos vigilantes novas competências (ARE, APA e fiscal de exploração de transportes públicos) e, também, entre outras particularidades, incrementando os requisitos para se aceder à profissão de segurança privado e de director de segurança e reforçando de várias formas os mecanismos de controlo da segurança privada.

De forma a introduzir todas estas modificações e para evitar que subsistissem dúvidas quanto ao âmbito de aplicação do diploma e no que toca aos limites da segurança privada, o legislador sentiu necessidade de, na L34, densificar inúmeros conceitos, remetendo ainda a regulamentação de inúmeras normas para portarias e despachos, fazendo com que este RJSP seja, por esta altura e quando ainda faltam regulamentar algumas disposições, de longe mais denso e complexo do que o seu antecessor, e, pese embora a sua (diríamos, boa) sistematização, a tarefa dos destinatários das normas, do intérprete, não é tão fácil como se poderia pensar à partida.

Nesta senda, entendemos ser relevante uma análise aprofundada e de conjunto ao novo RJSP, por forma a explicar, justificar e esclarecer as principais alterações introduzidas na segurança privada em Portugal.

Paralelamente, consideramos que existe a necessidade de verificar até que ponto a segurança privada se interliga com a segurança pública e se consubstancia como colaborante na prossecução dos fins da segurança interna. É que, ainda que tendo natureza *não pública*, a segurança privada materializa uma actividade que concorre, em sentido lato, para um dos

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Neste sentido, PAULO GOMES, *Op. Cit.* p. 602.

²⁰ Sobre a tutela dos DLG’s, seus limites, sua força jurídica e relações entre particulares, JOSÉ VIEIRA DE ANDRADE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.^a ed. Coimbra, Almedina, 2010, pp. 191-358

quatro objectivos da segurança interna que é a prevenção criminal, logo, à partida, parece-nos impossível que se negue o seu contributo para a segurança pública.

Mas se esta perspectiva é possível, não será menos verdade que a segurança privada principalmente por depender de autorização estatal, por um lado, e por a sua actividade poder ser restritiva dos DLG's dos cidadãos, por outro, necessita de ser controlada, pelo que carecem de ser identificados os mecanismos que permitem este desígnio, bem como quais os organismos e entidades que consumam as acções inspectivas e de fiscalização, materializando o controlo.

Considerando estes pressupostos, são objectivos do nosso trabalho:

- a) identificar e analisar as principais alterações introduzidas na segurança privada em Portugal pela L34, sua regulamentação e legislação complementar, em suma, pelo novo *RJSP*;
- b) distinguir a segurança privada da segurança pública e verificar em que termos é que a primeira complementa a segunda e se integra na segurança interna;
- c) identificar e analisar os limites da segurança privada em Portugal, bem como analisar a criminalização do exercício ilícito de segurança privada;
- d) apresentar os principais mecanismos de controlo da segurança privada constantes na L34 e identificar os organismos e entidades que exercem este controlo formal e informalmente.

Posto isto, no final do nosso estudo, confirmaremos ou infirmaremos as seguintes hipóteses:

- a) as modificações promovidas pela L34, regulamentação e legislação complementar vieram revolucionar a segurança privada em Portugal.
- b) a segurança privada constitui-se como alternativa à segurança pública ou, por outro lado, representa, apenas e em alguns casos, um complemento desta.
- c) justifica-se uma inclusão da actividade de segurança privada como prossecutora (*lato sensu*) dos fins da segurança interna.
- d) a L34 veio incrementar os mecanismos de controlo da segurança privada.

c) Metodologia utilizada

Não sendo particularmente vasta a literatura nacional sobre a segurança privada, por forma a atingirmos os objectivos a que nos propusemos, direccionámos a nossa pesquisa também para bibliografia internacional. Em simultâneo, procedemos também à análise e interpretação de legislação nacional e estrangeira, realizámos uma busca em relatórios oficiais (nacionais e regionais), bem como na jurisprudência e pareceres.

Complementarmente, aplicámos o conhecimento acumulado de quatro anos (de Março de 2010 a Junho de 2014) de chefia do Núcleo de Segurança Privada do Comando Metropolitano de Lisboa da PSP, serviço responsável pela fiscalização (administrativa e criminal) e instrução de processos de contra-ordenação relacionados com a actividade de segurança privada.

Por forma a atingirmos os objectivos a que nos propusemos, dividimos o nosso trabalho em cinco capítulos temáticos, os quais foram subdivididos com a finalidade de abordar mais especificamente diversas matérias tratadas.

O nosso trabalho divide-se, pois, em cinco capítulos, excluindo a Introdução e a Conclusão.

No primeiro Capítulo, eminentemente teórico, fazemos uma abordagem ao conceito de segurança, procurando o(s) seu(s) sentido(s) e falamos da segurança como bem social e intemporal. Adiante, já restringidos ao nosso ordenamento jurídico, analisamos o conceito constitucional de segurança e o direito à liberdade e à segurança, constante do artigo 27.º da CRP. No final do capítulo, inicia-se o estudo da segurança privada, dando-se algumas explicações para o seu aparecimento, bem como se distingue esta de outras modalidades privadas de segurança.

Num segundo Capítulo, recorrendo essencialmente à análise de diplomas legais, focamo-nos naquilo que foi e é a segurança privada em Portugal, dando especial atenção às alterações operadas pela L34 e sua regulamentação, deixando para ulterior momento o tratamento de questões ligadas essencialmente aos limites e ao controlo desta actividade. Ainda nesta parte do nosso trabalho daremos conta das (nossas) perspectivas de evolução da segurança privada no nosso país.

No terceiro Capítulo exploraremos o conceito de segurança interna e suas áreas de actuação, reflectiremos sobre a segurança pública, destriçando-a da segurança privada, e veremos até que ponto algumas das competências desta última poderão constituir-se como um prolongamento da primeira.

O quarto Capítulo será dedicado a verificar quais os limites da segurança privada. Para tal, identificaremos os princípios a que está sujeita, analisaremos as proibições constantes no artigo 5.º da L34, examinaremos o regime de posse de arma e de outros meios de defesa e, por fim, abordaremos os crimes de exercício ilícito de segurança privada.

Por último, num quinto e último Capítulo, iremos identificar e estudar os principais mecanismos de controlo da segurança privada e, bem assim, identificaremos os organismos e entidades que, de alguma forma, asseguram o controlo da segurança privada no nosso país. Dedicaremos ainda um último ponto para criticar e formular propostas para melhorar o sistema de controlo implementado.

Capítulo 1. A segurança como bem social

1.1. Segurança – conceito

Tal como refere THIERRY BALZACQ, é um risco tentar definir *segurança*²¹, não tanto motivado pela sua inclusão na maioria das áreas da vida social, mas por ser um conceito susceptível de ter também conotações ideológicas, o que impede, por norma, qualquer consenso real sobre esta matéria pelo que a tentativa de definição poderá, à partida, ser uma armadilha²². Também para CARLOS RODRIGUES a “noção de segurança, tal como a generalidade dos conceitos utilizados no quadro das relações internacionais, não é consensual. As representações da segurança mudam com as épocas, as civilizações, as culturas e as circunstâncias da política”²³.

No entanto, segundo o mesmo autor, pode entender-se a segurança “como uma das finalidades essenciais da ordem política”²⁴, adiantando ainda que, devido a diversas condicionantes e tensões sociais, religiosas, entre outras, impõe-se uma concepção alargada de segurança, na qual inexistente uma clara separação entre a política interna e externa dos Estados, deixando também esta de se centrar exclusivamente no Estado, fundando-se também na protecção das pessoas o que, no âmbito de uma segurança cooperativa, permite fazer frente a ameaças transnacionais²⁵.

Tendo estas dificuldades em consideração, começamos por destacar que a *segurança*²⁶ – que a Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira define como “acto ou

²¹ De notar que, no português, ao contrário daquilo que sucede na língua inglesa com os vocábulos *safety* e *security* – em que o primeiro se aplica geralmente à segurança patrimonial, policial e militar, à estabilidade do país, entre outros, e o segundo se usa quando nos referimos à segurança no sentido de integridade física, à saúde e à ausência de riscos de acidentes – não existe uma palavra específica que caracterize cada uma das situações/estados. No nosso trabalho, o significado que atribuímos à palavra segurança é o equivalente a *security*.

²² THIERRY BALZACQ, “La sécurité: définitions, secteurs et niveaux d’analyse”, in *Fédéralisme Régionalisme* (a partir de Fevereiro de 2011, *Régions et sécurité*), vol. 4, 2003-2004, (disponível em <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=216>, consulta a 10/05/2014), tradução livre.

²³ CARLOS RODRIGUES, “Contributo para uma ‘Estratégia Abrangente’ de gestão de crises na reconstrução do Estado e da sociedade”, in *IDN Cadernos*, n.º 8, Lisboa, IDN, 2012, p. 19.

²⁴ *Ibidem*, p. 19.

²⁵ Cfr. *ibidem*, pp. 19-20.

²⁶ Segundo LUÍS MATOS, o vocábulo *segurança* “tem origem no latim, língua [no] qual significa ‘sem preocupações’, e cuja etimologia sugere o sentido ‘ocupar-se de si mesmo’ (se+cura)”, acrescentando que “na definição mais comum, a segurança está referida a ‘um mal a evitar’ (Aquino, século XII, 1.ª parte da 2.ª parte, questão 40, art.º 8º) – por isso segurança é a ausência de risco, a previsibilidade, a certeza quanto ao futuro. Risco é qualquer factor que diminui a previsibilidade e portanto a certeza do futuro”, LUÍS DE MATOS, “Segurança”, in *Dicionário de filosofia moral e política*, Instituto de Filosofia da Linguagem, Lisboa, s.d.

efeito de segurar; afastamento de todo perigo”, ou “estado das pessoas ou coisas que os torna livres de perigo ou dano”²⁷ –, apesar de querer referir-se a um estágio em que Estados, pessoas ou coisas se encontram livres de qualquer perigo ou exposição àquele, não se refere a um único objecto.

Na verdade, desde há algum tempo a esta parte, os estudos sobre *segurança* deram lugar a investigações de carácter científico sobre *seguranças* e hoje fala-se tanto em segurança nacional²⁸, segurança internacional, segurança da informação, segurança ambiental²⁹, segurança económica, segurança alimentar³⁰, segurança informática³¹, segurança urbanística³², segurança pessoal (física e psíquica), segurança humana³³,

(disponível em <http://www.ifl.pt/private/admin/ficheiros/uploads/1e45d1f4a116de66eb699ebb1d36d7d0.pdf>, consulta a 20/05/2014).

Para PEDRO CLEMENTE, a palavra segurança “deriva do étimo latino *securitate*”, definindo-se “como o estado de tranquilidade resultante da ausência de perigo ou, pelo menos, da percepção do risco”, PEDRO CLEMENTE, “Prevenção, polícia e segurança – pública e privada”, in *RPCP*, n.º 0, Lisboa, Observatório Político, 2010, p. 99.

Para ABEL COUTO, segurança pode significar tanto um estado ou uma condição, como um acaso psicológico. ABEL COUTO, *Elementos de Estratégia*, vol. I, Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa, 1988, p. 70.

²⁷ *Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, Volume XXVIII, Lisboa, Editorial Enciclopédia, s.d., p. 107.

²⁸ Como refere JORGE CARVALHO, “a Segurança Nacional integra (...) duas noções fundamentais: a de Segurança Interna e a de Segurança Externa ou Defesa Nacional, conceitos histórica e juridicamente autónomos na lei portuguesa, reconhecidos enquanto diferentes funções do Estado, aqui fundidos numa perspectiva de salvaguarda mais eficiente do Interesse Nacional”. JORGE CARVALHO, *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas*, Lisboa, Intervenção proferida na Faculdade de Letras de Lisboa em 28/05/2009, p. 2.

Para uma abordagem prospectiva ao conceito de segurança nacional, JOSÉ FONSECA, “O conceito de defesa nacional perspectivado para 2030”, in *Boletim de Ensino/Investigação*, n.º 11, Lisboa, IESM, Nov. de 2011, especialmente pp. 90-103.

Para outros desenvolvimentos sobre este assunto, por exemplo, PEDRO DE SOUSA, “Segurança interna e defesa nacional: uma evolução para o conceito de segurança nacional”, in *E25Anos*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 125-142.

²⁹ Sobre a segurança ambiental, JAVIER SOLANA, *Alterações climáticas e segurança internacional*, Documento do Alto Representante e da Comissão Europeia para o Conselho Europeu, Luxemburgo, Serviço das Publicações da Comissão Europeia, UE, 15/03/2008; CHRIS ABBOTT, *An Uncertain Future – Law Enforcement, National Security and Climate Change*, Oxford Research Group, 2008 (disponível em <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?en&id=46659>, consulta a 20/06/2014); JON BARNETT, “Security and Climate Change”, in *Global Environmental Change*, vol. 13, n.º 1, Melbourne, Elsevier, 2003, pp. 7-17; JON BARNETT et al, *Global Environmental Change and Human Security*, Cambridge

– Londres, The Massachusetts Institute of Technology Press, 2010, especialmente pp. 10-21 (disponível em http://www.geog.psu.edu/sites/default/files/Session2_Barnett_et_al_2010.pdf, consulta a 20/06/2014); JON BARNETT, *The meaning of environmental security*, Londres, Zed Books, 2001, pp. 12-21, 37-45 e 108-155.

³⁰ Sobre este assunto, BEJA SANTOS, “Segurança Alimentar e Consumidores”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007, pp. 95-127.

³¹ Sobre esta matéria, CARLOS GAMEIRO, “O Risco da Informação em Ambiente Electrónico”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007, pp. 129-136.

Alertando para as vulnerabilidades do ciberespaço (entendido como o conjunto de terminais informáticos, redes, aplicações e informação que constitui a estrutura digital global) em termos de ataques terroristas através da *internet*, PAULO NUNES, “Ciberterrorismo: aspectos de segurança”, in *RM*, n.º 2433, Lisboa, Out. de 2004, pp. 937-957.

³² Sobre a segurança urbanística, AAVV, *Urbanismo, Segurança e Lei*, (Coord. Manuel Monteiro Guedes Valente), tomos I e II, Coimbra, Almedina, 2007 e 2009 e VASCO FRANCO e ARNALDO ARAÚJO, “Segurança e

segurança das coisas e segurança externa³⁴, como em segurança interna³⁵, segurança pública e segurança privada.

Nos últimos 30 anos, o fenómeno da globalização³⁶ associado a um exponencial desenvolvimento tecnológico, à massificação do uso de sistemas informáticos e de telecomunicações, ao desenraizamento social e às profundas alterações do modo de vida das populações^{37 38} – apesar de todas as potencialidades, comodidades e benefícios que trouxe

urbanismo – segurança e gestão urbana”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007, pp. 377-427.

³³ A terminologia “segurança humana” – que a grande maioria dos autores relaciona mais com a ausência de perigos e riscos na comunidade e nas pessoas do que à segurança dos Estados – foi usada pela primeira vez, em 1994, no Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas, e, segundo o PNUD de 1994, o conceito engloba como vectores a segurança económica, a segurança alimentar, segurança sanitária, segurança ambiental, segurança comunitária e segurança política.

A respeito da segurança humana em âmbito internacional, por exemplo, OIF, *Sécurité humaine: clarification du concept et approches par les organisations internationales: quelques repères*, Document d’information, Organisation Internationale de La Francophonie (OIF), Délégation aux Droits de l’Homme et à la Démocratie, Jan. de 2006 (disponível em http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Securite_humaine__20_janv_.pdf, consulta a 30/05/2014). Este estudo, pp. 2-10, aborda o conceito de segurança humana quer na sua vertente global, como nas suas concepções ampla e restrita.

Sobre esta matéria, numa perspectiva da consagração da segurança humana na UE como base para uma estratégia desta organização na gestão de crises, ANA XAVIER, *A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospectivas*, Dissertação de Doutoramento (policopiado), Universidade de Coimbra, Coimbra, Setembro de 2010. Esta autora, resumindo algumas das leituras realizadas para o seu trabalho, refere que a segurança humana pode ser considerada como: a) “uma proposta de leitura do mundo e da segurança que põe em relevo as pessoas como sujeitos de direitos, pressupondo a garantia de condições políticas e económicas, sociais e culturais para exercer esses direitos e combater as suas vulnerabilidades”; b) “uma nova concepção de segurança que se distancia dos conceitos de segurança puramente centrados no Estado e militaristas, entendendo a segurança como a construção de uma paz alargada, estabilidade internacional e protecção dos indivíduos e comunidades, respondendo assim a ameaças muito distintas e à complexidade dos problemas mundiais (fim do confronto bipolar da guerra fria, novas relações de poder, impacto da globalização, novos actores internacionais, novas ameaças, aumento de conflitos intra-nacionais); c) “uma narrativa inclusiva, integrada, multidisciplinar e holística, que serve de ‘chapéu-de-chuva’ e de ponte assegurando que, na prática, estão assegurados o respeito pelos Direitos Humanos, a Boa Governação ou o desenvolvimento”; d) “um conceito ‘securitizador’, porque securitiza a agenda do desenvolvimento e dos Direitos Humanos, ao incluí-los na agenda da Segurança Humana” cfr. ANA XAVIER, *Op Cit*, p.145.

³⁴ Também designada por defesa nacional, cuja prossecução está a cargo das Forças Armadas, nos termos dos artigos 273.º e 275.º da CRP.

³⁵ Ainda que se continue a traçar uma (cada vez mais ténue) linha de separação entre aquilo que é a segurança externa e a segurança interna, é cada vez mais difícil a delimitação “entre as áreas de actuação externa e as áreas de actuação interna”, perdendo-se, pois, “a clareza do passado”. VITALINO CANAS, “Crime organizado internacional e subversão das estruturas públicas: questões sobre o enquadramento jurídico-constitucional, internacional e da União e alguns casos de insucesso”, in *Colóquio O Terrorismo global e os novos desafios à segurança interna*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa, 3 de Nov. de 2004, p. 9.

³⁶ Baseando-se em Jean de Maillard (JEAN DE MAILLARD, *L’avenir du crime*, Flammarion, 1997, p. 55) ANABELA RODRIGUES refere que “a globalização não consiste (...) numa homogeneização do mundo em torno de parâmetros comuns, mas na reconstituição de espaços assinalados como ‘centrais’ e ‘cizentos’ ou ‘marginais’. Trata-se de um ‘novo tribalismo’. O planeta organiza-se em redes idênticas, tanto para actividades lícitas, como para as ilícitas”. ANABELA RODRIGUES, “Globalização, crime e ciência penal europeia”, in *EHPAA*, Coimbra, Almedina, 2008, p. 199.

³⁷ Sobre estes aspectos e para mais desenvolvimentos, numa perspectiva securitária e policial adaptada à realidade nacional, JOSÉ OLIVEIRA, *As políticas de segurança e os modelos de policiamento – A emergência do policiamento de proximidade*, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 61-67.

para as comunidades e para os indivíduos³⁹ – tem feito aumentar consideravelmente os riscos (sociais, tecnológicos, biológicos, entre muitos outros)⁴⁰, ficando o exercício do direito à liberdade dependente de níveis (legítimos⁴¹) de segurança⁴² conseguidos pelo

³⁸ Uma das mais substanciais alterações é a *urbanização da população mundial*, fenómeno que teve grande impulsão com a Revolução Industrial, mas que se torna crítico nos últimos 50/60 anos. Sobre este aspecto, numa perspectiva da geopolítica, fazendo uma abordagem (nomeadamente prospectiva) ao funcionamento das megapólis e àquilo que designa por cidades globais, JOSÉ SEQUEIRA, “Geopolítica das megapólis”, in *RM*, n.º 2427, Lisboa, Abr. de 2004, pp. 389-408.

³⁹ Como exemplo, podemos falar na facilidade no acesso e partilha de informação, na instantaneidade do intercâmbio cultural, na melhoria das comunicações, entre muitos outros aspectos.

⁴⁰ O risco é tido em conta em vários domínios do saber, desde a Sociologia à Economia, passando pela Ecologia, pela área financeira, pelo Direito e, também, de uma forma muito particular, pela segurança pública. Neste último caso, esta relevância tem sido demonstrada numa maior preocupação do poder político, nomeada e principalmente nos países ocidentais, cfr. MAREK HUDON, “Risques et Dangers: Quelle Classification et Modes de Gestion?”, in *Center Emile Bernheim Working Paper*, n.º 6/001, 2006 (disponível em <http://ideas.repec.org/p/sol/wpaper/06-001.html>, consulta a 10/06/2013).

Note-se que a dimensão do vocábulo *risco* sofreu uma evolução significativa desde o seu aparecimento – o que terá acontecido, segundo alguns autores, por altura dos Descobrimentos (entre os séculos XVI e XVII) e muito devido às aventureiras investidas dos navegadores portugueses e espanhóis, pressupondo-se que a sua entrada na língua inglesa (*risk*) tenha tido origem ou no vocábulo português *risco* ou no castelhano *riesgo* (ANTHONY GIDDENS, *O Mundo na Era da Globalização*, Lisboa, Editorial Presença, 2006, p. 32) – até aos nossos dias. Assim, se no passado o risco era tido como *o enfrentar o desconhecido*, sendo pois um sentimento predominantemente pessoal (o indivíduo aceitava correr determinado risco), no contexto social de hoje os riscos têm tomado uma dimensão colectiva ou comunitária, ou seja, os membros da sociedade são colocados perante riscos sem que alguma vez tenham sido questionados se estariam dispostos a corrê-los, cfr. MARIA DA GLÓRIA GARCIA, “Sociedade de Risco e Legislação Urbanística”, in *Urbanismo, Segurança e Lei*, tomo I, Coimbra, Almedina, 2007, p. 202.

Ao falarmos de *risco*, tal como o conceito se nos apresenta hoje, temos obrigatoriamente de falar na sociedade pós-industrial (e de todas as alterações técnico-científicas e sociais que trouxe), na sociedade moderna (com as suas variações entre o Estado liberal e o Estado social) e na sociedade pós-moderna, também, por alguns autores, designada como *sociedade de risco*. Tal como refere ULRICH BECK, “na modernidade avançada, a produção social de *riqueza* é acompanhada sistematicamente pela produção social de *riscos*”. Significa isto que “os problemas e conflitos da sociedade de carência são substituídos pelos problemas e conflitos que têm origem na produção, definição e repartição dos riscos produzidos de maneira técnico-científica”, ULRICH BECK, *La Sociedad del Riesgo – Hacia una Nueva Modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 25, tradução livre.

SOUSA MENDES define três modelos de sociedade de risco. PAULO MENDES, *Vale a pena o direito penal do ambiente?*, Lisboa, AAFDL, 2000, pp. 39-75.

Sobre a “perigosidade” do conceito de *risco*, definindo também “perigo” e “ameaça”, PAULO GRANJO, “Quando o conceito de «risco» se torna perigoso”, in *Análise Social*, vol. XLI, n.º 181, 4.º trimestre, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, 2006, pp. 1167-1179.

⁴¹ Enfatizando a questão da legitimidade, RODRIGUES MAXIMIANO refere que “consabidamente, o discurso da segurança, o discurso securitário, na modernidade não é mais o discurso do autoritarismo como perversão do conceito de autoridade”, ANTÓNIO MAXIMIANO, “O modelo policial português – que reestruturação?”, in *Ciclo de Conferências da IGAI – Novos desafios para as forças de segurança*, alocução proferida na Escola Prática da Guarda, Queluz, 18/06/2003 (disponível em http://www.igai.pt/publicdocs/IG_EPGNR_Jun2003.pdf, consulta a 10/02/2013), p. 1.

⁴² Ainda que exista uma crescente busca de segurança, esperamos que tal não preconize “a planetarização do modelo da ‘sociedade de condomínio fechado’”, o “reforço das funções repressivas (militares e policiais) dos Estados”, a falência das políticas sociais num quadro do império das leis de mercado” e, por último, um “aumento dos conflitos civis, internacionais e da degradação ambiental”. SOROMENHO-MARQUES, “A crise da política internacional de ambiente: balanço e perspectivas”, in *O desafio da água no Século XXI – entre o conflito e a cooperação*, Lisboa, Editorial Notícias, 2003, p. 28 (Quadro 2).

Estado e, agora, também por privados, pelo que o grande objectivo será o de compatibilizar o gozo destes dois direitos⁴³.

Em sentido idêntico, quanto à existência plural e espacial de segurança, ÉLIA CHAMBEL preconiza que “existem vários tipos de segurança cujo conteúdo não olvida a teoria do seu espaço, uma vez que esta pode ser tipificada como local, interna, europeia e em última instância global ou internacional”⁴⁴.

PEDRO CLEMENTE, numa perspectiva clássica, define segurança como uma “necessidade pessoal e colectiva, garantindo esta última em geral a observância daquela” e acrescenta que “a aspiração de segurança vincula a actividade dos serviços públicos e as relações interindividuais no seio de uma colectividade”, pelo que é “sem dúvida uma aspiração nacional básica de toda e qualquer comunidade politicamente organizada em Estado, a par da justiça e bem-estar”, manifestando-se este desígnio “igualmente nas comunidades pré-estatais (clã, bando, tribo, etc.)”⁴⁵.

Numa abordagem menos conservadora do que a anterior, MANUEL VALENTE afirma que o conceito de segurança “é poliédrico, podendo diferenciar-se ou enroupar mais que um quadro físico-intelectual conforme o fim e o domínio em que se desenvolve”⁴⁶. A realidade da segurança assim vista conflui para aquilo que se designa por segurança pública, sendo que esta se enquadra dentro do conceito de segurança interna^{47 48}.

Esta visão vai de encontro também ao pensamento de JOSÉ OLIVEIRA, quando este refere que “a segurança é cada vez mais um bem público que deve ser coproduzido pelo

⁴³ No mesmo sentido, JOSÉ CUNHA RODRIGUES, “Para um novo conceito de polícia”, in *RPCC*, Ano 8 Fasc. 3.º Jul/Set, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, pp. 392-393.

⁴⁴ ÉLIA CHAMBEL PIRES, “O sistema de segurança interna em Portugal: Unificação das polícias”, in *RPCC*, n.º 0, Lisboa, Observatório Político, 2010, p. 108.

⁴⁵ PEDRO CLEMENTE, *Da polícia de ordem pública, Dissertação de Mestrado em Estratégia*, Lisboa, Governo Civil do Distrito de Lisboa, 1998, p. 31.

⁴⁶ MANUEL VALENTE, “Da segurança pública: contributos para uma tipologia”, in *Estudos de Direito e Segurança* (Coord. Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007, pp. 286-287.

⁴⁷ Neste sentido, *idem*, p. 287.

⁴⁸ Apesar da terminologia (designação), não nos podemos hoje limitar a analisar a segurança interna tendo somente como referência o território do Estado. Motivada pelas alterações políticas e pelo fenómeno da globalização, a questão da segurança (interna) deve ser vista globalmente, pois são muitos os factores que a podem influenciar, quer positiva, quer negativamente. Nas palavras de MANUEL VALENTE, devemos “consciencializarmo-nos de que a Segurança Interna hoje não é uma questão do soberano isolado, de um só Estado, antes uma realidade de vários Estados Fronteira”, MANUEL VALENTE, “Reflexões (breves) Técnico-Jurídicas sobre a segurança interna”, in *Segurança Interna – Reflexões e legislação*, Coimbra, Almedina, 2005, p. 12.

Quanto ao modo como os diversos actores interagem no ambiente global, THOMAS L. FRIEDMAN, *Compreender a globalização. O lexis e a oliveira*, Lisboa, Quetzal, 2000, essencialmente nas pp. 27 e ss. e 179 e ss. A respeito da globalização da segurança, LUÍS FIÀES FERNANDES, “As ‘novas’ ameaças como instrumento de mutações de conceito de ‘segurança’”, in *I Colóquio de Segurança Interna*, Coimbra, Almedina, (Coord. Manuel Valente), 2005, pp. 123 e ss. Para uma percepção dos motivos que levaram à mudança do paradigma da segurança (interna), RICARDO MATOS, “O sistema de segurança interna e a reforma da polícia austríaca”, in *EHPAA*, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 493-498.

conjunto dos actores sociais”, acrescentando que esta “é, assim, factor de liberdade e de progresso económico”⁴⁹. Para o mesmo autor, a segurança, é antes de mais, o resultado do surgimento do Estado moderno, tendo este assumido, a certa altura, o monopólio da violência legítima (com a institucionalização da polícia) o que veio a traduzir-se, com o tempo, na diminuição da resolução, através da força, de conflitos entre particulares⁵⁰.

Também numa abordagem convergente com as anteriores, SEVERIANO TEIXEIRA avança que a segurança “é uma questão de Estado, mas, mais do que isso, é um Bem Público. Sem Segurança não há desenvolvimento económico. Sem Segurança não há Democracia. Porque contrariamente a um pensamento tradicional [pós 25 de Abril de 1974, que ainda hoje está enraizado em algumas mentes] que defendia que mais Segurança era igual a menos Liberdade, é claro, hoje, que a Segurança é um factor de Liberdade. A Segurança é condição da Liberdade como a Liberdade é condição da Democracia”^{51 52}. Contudo, bem sabemos, ainda que as relações interpessoais nas comunidades e suas instituições sejam o mais homogêneas possível são sempre impostos limites para as condutas (*liberdades*) dos seus membros⁵³ e, assim, “se o Estado constitui a organização máxima dos indivíduos, num determinado território, é óbvio que a sua primeira função terá de tornar possível a convivência pacífica dos cidadãos e em garantir a segurança do grupo contra os perigos e perturbações da paz pública e da ordem democrática, reservando, para os órgãos legitimados pela comunidade nacional, o *monopólio do emprego racional da força*”, sendo, “por isso e por constituir *condição* de todas as demais, a primeira função do Estado, na ordem interna, é a de *prever, prevenir e neutralizar* todas as formas de violência privada, individuais ou colectivas”⁵⁴.

⁴⁹ JOSÉ DE OLIVEIRA, *Op. Cit.*, p. 15.

⁵⁰ Cfr. *Ibidem*, p. 55. Sobre esta diminuição, com dados concretos, *ibidem*, p. 56.

⁵¹ SEVERIANO TEIXEIRA, *Contributos para a Política de Segurança Interna*, Lisboa, MAI, 2002, p. 10.

⁵² Poder-se-á dizer, assim, que “o significado de segurança equivale nas sociedades contemporâneas Ocidentais ao estatuto de bem público e de direito fundamental, sendo percebida como um factor de desenvolvimento económico, coesão social e estabilidade política. Produzir mais *segurança* não passa, apenas, pela diminuição dos níveis de insegurança objectiva (associada à pequena e média criminalidade, à violência urbana, ao terrorismo), mas, também, pela manutenção dos níveis de segurança subjectiva. A segurança é um estado pessoal, mas simultaneamente um processo de interacção social que visa assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, como forma de combater as ameaças e riscos gerados pela desordem e imprevisibilidade”. NÉLSON LOURENÇO (coordenador), *Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna – Relatório final – modelos e cenários*, Lisboa, Instituto de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa, 2006 (disponível em http://reformassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/2007/03/relatoriofinal_ipri.pdf, consulta a 10/01/2014), p. 23.

⁵³ Nas palavras de JOSÉ RODRIGUES, “a liberdade é um dom ligado à natureza do homem”, sendo um conceito (...) resultado de uma longa evolução e tem presente um complexo fundo cultural e histórico”. JOSÉ RODRIGUES, *Op. Cit.*, pp. 389 e 391.

⁵⁴ MÁRIO DIAS, “Limites à actuação das forças e serviços de segurança”, in *Polícia e Justiça*, III Série, n.º 6 Jul-Dez, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, p. 23.

Por sua vez, ANTONIO ESPAÑADERO, afirma que “a segurança é um estado psicológico, que se alcança num determinado estágio constituído por um conjunto de factos/feitos que protegem o indivíduo, tanto no que diz respeito ao seu património, como à sua integridade física, e que o possibilita de realizar as tarefas necessárias para alcançar o seu desenvolvimento e bem-estar”⁵⁵.

Para CARINA INÁCIO, “o conceito de segurança é hoje (...) cada vez mais complexo, não se limitando à política de combate à criminalidade nem se restringindo à atividade policial”, e acrescenta ainda que existe uma “maior interdependência das [suas] componentes (...) e o seu conceito passa a centrar-se na pessoa humana”. A segurança enroupa, assim, para esta autora, “um novo estatuto, o de bem público e de direito fundamental, sendo percecionada como um fator de desenvolvimento económico, coesão social que resulta numa interação de múltiplos atores (coprodução)”⁵⁶.

Tendo uma concepção já visitada no nosso estudo, PAULO SILVÉRIO, afirma, sinteticamente, que é favorável a uma “conceção alargada de segurança enquanto conceito atendendo ao tipo de ameaças da Aldeia Global”^{57 58}.

Percorridas estas abordagens, apresentam-se-nos múltiplas as variáveis que terão de ser englobadas e tratadas quando, neste segundo decénio do século XXI e desde há pelo menos duas décadas, falamos e nos propomos a estudar a segurança, bem como a conceptualizá-la⁵⁹. Acompanhamos, pois, o pensamento de LUÍS ELIAS quando admite que os desafios que se colocam perante os estudos de segurança são, nos dias de hoje, abissais, muito por culpa, também, da sua (segurança) delegação, partilha, coprodução e *destatização*, sendo já inúmeros aqueles que pensam que o Estado moderno está de certa forma fragilizado por ter alienado parte do *ius imperii* no que concerne à garantia da segurança e ao uso da

⁵⁵ CARLOS ESPAÑADERO, *La seguridad pública*, 1.^a ed., editado pelo autor em formato digital (*ebook*), Buenos Aires, 28/06/2010 (disponível em <http://www.monografias.com/trabajos-pdf4/seguridad-publica/seguridad-publica.pdf>, consulta a 10/05/2014), p. 16, tradução livre.

⁵⁶ CARINA INÁCIO, “Políticas públicas de segurança – Novo paradigma”, in *RPCP*, n.º 0, Lisboa, Observatório Político, 2010, p. 113.

⁵⁷ PAULO SILVÉRIO, “O empenhamento do sistema nacional de forças face ao conceito de segurança”, in *RPCP*, n.º 0, Lisboa, Observatório Político, 2010, p. 115.

⁵⁸ No mesmo sentido, VÍTOR VIANA, preconiza que o entendimento que temos hoje de segurança alastrou a áreas não convencionais tais como o tráfico de estupefacientes, a criminalidade organizada, as questões ambientais, a imigração ilegal, as migrações desreguladas e as catástrofes naturais ou de origem humana. cfr. VÍTOR VIANA, “O conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das forças armadas”, in *Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares*, n.º 58, Lisboa, TILD, Nov. de 2003, p. 91-177.

⁵⁹ ERNÂNI LOPES afirma que “‘segurança’, como conceito, abarca um extenso leque de situações concretas e realidades conceptuais”. ERNÂNI LOPES, *Crise estrutural e questões de segurança*, 25 anos de Ensino Superior Universitário Policial, lição inaugural de abertura do ano académico de 2009/2010 (policopiado), Lisboa, ISCP SI, Nov. de 2009, p. 13.

força⁶⁰ ⁶¹. Paralelamente, tem sido opinião maioritária que, actualmente, não se poderá abordar a temática da segurança sem ser num âmbito – que se pretende amplo – de (boa) governança deste bem social⁶². Ainda segundo este autor, a segurança transmutou-se “de um ‘objeto’ numa propriedade – de uma entidade substantiva passou a uma condição adjetiva”, tendo-se desdobrado – o conceito de segurança – ou, por outras palavras, multi-dimensionado”.

Há então um paradigma recente que se funda na ideia de *governance*, consistindo esta numa “nova forma de intervenção pública [que] visa responder a uma realidade social que emergiu, a um mundo mais complexo, caracterizando-se pela passagem da tutela ao contrato, da centralização à descentralização, do Estado redistributivo ao Estado-regulador, da gestão do serviço público à gestão segundo princípios de mercado, da direcção pública à cooperação entre os actores públicos e privados”⁶³.

Concluindo, tentando congregiar os vários pontos de vista dos autores e manifestando a nossa posição, poder-se-á dizer que *segurança* é a ausência ou afastamento de perigos ou riscos que colocam (ou possam colocar) em causa a integridade (*lato sensu*) de pessoas e dos seus bens. No entanto, muito por força da evolução e massificação da tecnologia, das mutações sociais e do fenómeno da globalização, são inúmeros e díspares – quer no objecto quer na finalidade, quer ainda no domínio científico sob o qual são realizados – os estudos

⁶⁰ Cfr. LUÍS ELIAS, “As (novas) configurações do conceito de segurança na contemporaneidade”, in *RPCP*, n.º 0, Lisboa, Observatório Político, 2010, p. 224.

O mesmo autor reforça esta ideia, afirmando que “o conceito *weberiano* de monopólio legítimo da força por parte do Estado parece estar definitivamente em crise face a uma miríade de actores internacionais, nacionais e locais, privados ou que passou também a fornecer segurança e protecção, quer aos particulares, quer ao próprio Estado, numa perspectiva concorrencial, complementar ou subsidiária”. LUÍS ELIAS, “A (nova) governança da segurança numa contemporaneidade complexa”, in *E25Anos*, Coimbra, Almedina, 2009, p. 764.

⁶¹ De notar que este possível enfraquecimento (dizemos nós, somente aparente e provavelmente necessário, de acordo com a racionalização da estrutura e recursos públicos) em muito se deveu às alterações estruturais do Estado, essencialmente da passagem do Estado-providência para um Estado-regulador, algo que começou a acontecer no último quartel do Século XX e se prolonga ainda nos dias de hoje, em muitos dos países ocidentais. Sobre esta questão, JOSÉ OLIVEIRA, *Op. Cit.*, pp. 25 e ss.

⁶² Segundo LUÍS ELIAS, “a governança da segurança enquadra-se numa conjuntura de mutação dos arquétipos tradicionais. Neste contexto, refere-se a menor distinção entre prevenção e repressão e a maior judicialização das condutas nas sociedades complexas devido ao declínio das instâncias informais de controlo social (família, escola, vizinhança, igreja). “A (nova) governança...”, *Op. Cit.*, p. 761.

Neste mesmo sentido, LUÍS ELIAS, “As (novas)...”, *Op. Cit.*, especialmente pp. 224 e 225, CARINA INÁCIO, *Op. Cit.*, em especial pp. 113 e 114, PEDRO CLEMENTE, “Novo rumo da segurança – pública e privada”, in *RPCP*, n.º 1, Lisboa, Observatório Político, 2011, sobre a governança electrónica da segurança p. 67.

Para uma abordagem à questão da governança, JOSÉ OLIVEIRA, *Op. Cit.*, pp. 30 e ss.

⁶³ NÉLSON LOURENÇO (coordenador), *Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna – Relatório final – modelos e cenários*, Lisboa, Instituto de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa, 2006 (disponível em http://reformassi.mai.gov.info/wpcontent/uploads/2007/03/relatoriofinal_ipri.pdf, consulta a 10/01/2014), p. 25. Adianta-se que, “no caso específico da segurança, trata-se de uma *multi-level governance* em que a segurança é produzida e fornecida em níveis horizontais diferenciados, mas verticalmente articulados”. *Ibidem*, p. 25.

sobre esta matéria, pelo que surgiram novos *compartimentos da segurança*, os quais deram origem a outras tantas disciplinas autónomas, mas convergentes (para o *uno*) no sentido do desígnio final que é a concretização da segurança.

Acompanhando estas tendências da actualidade e como causa das transformações do Estado, as teorias emergentes têm abordado a segurança no âmbito de uma governação que pretende congrega esforços de diversos actores (institucionais ou pessoais, colectivos ou singulares), onde os Estados aparecem, diversas vezes, apenas e tão-só como facilitadores e conciliadores. No entanto, o objectivo final é (tem sido), com maior ou menor intervenção dos privados, proporcionar mais e melhor protecção às pessoas, à comunidade e aos seus bens, incrementando-se não só a eficácia, mas também a eficiência, tendo em conta que os recursos disponíveis devem de ser rentabilizados, visto que, como se sabe, estão longe de ser ilimitados.

1.2 Segurança como bem intemporal

Desde que o Homem passou a viver em sociedade (em grupos sociais⁶⁴) que a segurança passou a ser uma das suas grandes preocupações. Na verdade, tal como afirma PEDRO CLEMENTE, “a ordem procede a humanidade, dada a sua origem biológica”⁶⁵, adiantando ainda que até existem diversas formas de organizações que não a humana, mas nenhuma atingiu a plenitude desta⁶⁶.

Naturalmente, uma das consequências e também uma das vicissitudes da vivência social é o surgimento de posições contrárias e a definição de objectivos antagónicos entre os seus membros, pelo que para subsistência das organizações sociais – protecção dos seus indivíduos contra conflitos gerados no seio da comunidade e contra ameaças, agressões e riscos provindos do seu exterior – é imperativo que exista segurança^{67 68}.

⁶⁴ Neste contexto, para ANTONIO ESPAÑADERO, “um grupo social é uma organização que trata de alcançar as finalidades que justificam a sua existência”, ANTONIO ESPAÑADERO, *Op. Cit.*, p.15.

⁶⁵ PEDRO CLEMENTE, “Novo rumo...”, *Op. Cit.*, p. 62.

⁶⁶ Cfr. *ibidem*, p. 62.

⁶⁷ Na verdade, como refere PEDRO CLEMENTE, “na génese de qualquer Estado está a necessidade que cada grupo humano sentiu de preservar os seus membros e a sua colectividade na globalidade, contra os desafios naturais e as ameaças provindas de outros grupos humanos hostis. Ou melhor, o Estado surge sempre que um grupo social institucionaliza a sua própria protecção, perante as adversidades naturais e artificiais, incluindo as ameaças de natureza criminal”. PEDRO CLEMENTE, “*Da polícia de...*”, *Op. Cit.*, p. 31.

⁶⁸ Sobre a evolução de uma organização social, refere ANTONIO ESPAÑADERO, que esta “percorre um caminho ao longo do qual se depara tanto com dificuldades naturais, como com desideratos antagónicos de outras comunidades, pelo que, em último caso, existirá um conflito de interesses. Desta forma, a segurança deve possibilitar uma protecção adequada para atingir objectivos considerados imprescindíveis. Cfr. ANTONIO ESPAÑADERO, *Op. Cit.*, p.15.

Tanto na Pré-história, como na Antiguidade e ainda na Idade Média, o Homem sempre despendeu muito do seu tempo e das suas capacidades intelectuais e físicas a desenvolver processos que, em cada momento, o salvaguardassem, bem como aos seus bens e à comunidade, quer dos fenómenos naturais (climáticos ou outros), quer de animais, quer ainda, e na maioria das vezes, dos da sua própria espécie⁶⁹. Contudo, ainda agora e talvez mais do que nunca, o homem continua a ter necessidade de se proteger de uma multiplicidade de perigos, ameaças e riscos. Também com essa finalidade, o ser humano foi-se agrupando nas mais variadas formas sociais, chegando-se aos dias em que a forma de organização tipo é o estado-nação^{70 71}. Aliás, foi essencialmente pela incapacidade de se garantirem as condições necessárias de segurança para a comunidade e para os seus membros, individualmente, que foram sendo extintas diversas organizações sociais, pelo que “é neste contexto que, nas sociedades modernas, a Segurança, surge como uma das finalidades primordiais do Estado”⁷² soberano, ainda que, no caso europeu (no seio da UE) o conceito de soberania⁷³ esteja, por esta altura, mitigado, tornando-se tal evidente por

Ainda neste sentido, NORBERTO RODRIGUES, *A segurança privada em Portugal: sistema e tendências*, Coimbra, Almedina, 2011, p 29.

⁶⁹ Para um resumo de como a segurança foi sendo percebida ao longo dos tempos, ver HUGO B. GUINOTE, “As origens do policiamento – da Pré-História ao primeiro corpo policial”, in *E25Anos*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 263-268 e 273-279.

⁷⁰ Neste sentido, MANUEL ROCHA, “A segurança nacional e a problemática do sistema policial dualista”, in *Proelium – Revista da Academia Militar*, n.º 12, Lisboa, Academia Militar, 2009, pp. 18-19.

⁷¹ O início da concepção dos estados tal como hoje a entendemos surgiu com o Renascimento, “ditada pela necessidade dos grupos sociais sedentarizados se organizarem com vista à solução de inevitáveis problemas sociais” o que desencadeou “a constituição daquilo que convencionamos chamar comunidades estatais, cada uma delas dotada, para além de um território e uma população, de um elemento essencial de identificação” – “a soberania”. JOÃO SANTOS, “Os valores sociais na constituição dos Estados. A promoção da democracia como pressuposto essencial para o estabelecimento de uma política de defesa e segurança”, in *Nação e Defesa*, 3.ª série, n.º 117, Lisboa, IDN, Verão de 2007, p. 128.

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Para ANTÓNIO FERNANDES “o Poder soberano é simultaneamente um poder supremo e um poder independente. Supremo porque não existe outro igual na ordem interna de cada sociedade considerada; independente porque não é obrigado a obedecer a qualquer outro poder exterior à sociedade, nem dele depende para tomar as decisões necessárias e julgadas convenientes para realizar os objectivos gerais politicamente estabelecidos”. ANTÓNIO FERNANDES, “As soberanias nacionais na Europa comunitária, in *V20Anos*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 75-76. Neste contexto, o autor afirma existirem três princípios jurídicos inerentes os Estados Soberanos: 1) o *jus belli*, que significa “o direito de usar a força armada para preservar o seu território e salvaguardar os interesses dos seus nacionais protegidos pelo direito internacional; 2) o *jus legationis*, que se refere ao “direito dos Estados Soberanos estabelecerem entre si relações diplomáticas nomearem e acreditarem agentes diplomáticos”; 3) o *jus tractum*, o qual diz respeito ao “bem-estar social prosseguido pelos Estados” e que lhes dá “direito de celebrar acordos, convenções e tratados internacionais”. ANTÓNIO FERNANDES. *Op Cit*, p. 76.

Para uma abordagem filosófica ao poder soberano, GUILLERMO HEGEL, *Filosofia del Derecho*, 5.ª ed. Buenos Aires, Editorial Claridad, 1968, pp. 234-273.

ADRIANO MOREIRA afirma que “a soberania está em revisão, a transferência de capacidades para entidades supranacionais acentuou-se, a responsabilidade pelos interesses comuns da Humanidade é exigida a cada homem para além das clássicas divisões fronteiriças dos poderes políticos”. ADRIANO MOREIRA, “Exercício da cidadania”, in *Politeia*, Ano I, n.º 2, Coimbra, Almedina, Dez. 2004, p. 11.

variados aspectos, mas essencialmente pela *diluição* do controlo fronteiriço de pessoas⁷⁴ e bens e pela adopção da moeda única^{75 76}.

Estamos, assim, plenamente de acordo que tradicionalmente a gestão da segurança é confiada ao Estado e, por extensão, às organizações internacionais ou supranacionais formadas e dependentes de tratados ou convenções⁷⁷. Neste seguimento, “cada Estado soberano define a sua segurança, incluindo a interna, e fá-lo de forma própria no decurso dos tempos”⁷⁸.

Contudo, muito embora a segurança seja fundamental, nos Estados de Direito democráticos⁷⁹ ela tenderá apenas a ser um instrumento, uma salvaguarda, para que possam ser efectivados os Direitos Fundamentais e salvaguardados os DLG’s dos cidadãos – entre eles, o Direito à Liberdade – pelo que “a *segurança* representa mais uma garantia de direitos do que um *direito* autónomo”^{80 81}. A propósito, afirma ROGÉRIO ALVES que “pode haver

Segundo VENTURA BARREIRO, a manutenção da segurança e da ordem no interior do Estado é consolidada pelo trinómio funcional: administração da justiça, sistema penitenciário e polícia, sendo que esta última encabeça o monopólio legítimo da força e da violência. VENTURA BARREIRO, *Seguridad privada*, in *Seguridad Ciudadana – Cuadernos de época*, Servicios públicos, n.º 3, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2002, p. 195, tradução livre.

Para mais desenvolvimentos sobre o conceito de soberania e também sobre o conceito de Estado, ver REINALDO HERMENEGILDO, “Estado e soberania: que paradigma?”, in *RM*, n.º 2451, Lisboa, Abr. de 2006, pp. 393-400. Sobre esta temática, ver ainda NUNO SILVA, “O Direito Internacional Público nos conflitos armados”, in *RM*, n.º 2431/2432, Lisboa, Ago./Set. de 2004, pp. 799-801 e CARLOS RODRIGUES, *Op. Cit.*, pp. 13-14.

⁷⁴ Realidade do Espaço Schengen. Sobre este assunto, de forma sintética, NUNO PIÇARRA, “A União Europeia enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: alguns desenvolvimentos recentes”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007, pp. 332-334, e, do mesmo autor, “A União Europeia como Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: uma caracterização geral”, in *E25Anos*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 392-394 e 402-414.

⁷⁵ Refere NUNO PIÇARRA que “a integração no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça (...) é tão ou mais «revolucionária para as identidades político-jurídicas tradicionais dos Estados-Membros do que a integração na ‘Moeda Única’”, NUNO PIÇARRA, “A União Europeia enquanto...”, *Op. Cit.*, p. 317. Em sentido idêntico, ANTÓNIO VITORINO, “Liberdade, segurança e justiça como fundamentos da cidadania europeia”, in *A defesa e a segurança dos cidadãos na UE do Século XXI: intervenções proferidas na Conferência*, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, Lisboa, 2006, p.55.

⁷⁶ Para uma referência histórico-cronológica sobre a União Económica e Monetária, PASCAL FONTAINE, *A construção europeia de 1945 aos nossos dias*, Lisboa, Gradiva, 1998, pp. 74-78.

⁷⁷ Cfr. COESS e APROSER, *The socio-economic added value of private security services in Europe*, Wemmel, COESS General Secretariat, Mar. de 2013, p. 12.

⁷⁸ PEDRO CLEMENTE, “*Da polícia de...*”, *Op. Cit.*, p. 32.

⁷⁹ Concordamos com MARCO BASSO quando menciona que “a democracia é o regime que reúne as melhores condições para assegurar na plenitude os direitos humanos, a liberdade e a paz social”. MARCO ANTÓNIO BASSO, “Breves apontamentos a respeito do sistema brasileiro de segurança pública”, in *Segurança Privada e Pública*, 1.º CISEGUR (Coord. Faria de Oliveira, Eduardo Vera-Cruz e Marques da Silva), Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, p. 52.

⁸⁰ J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.ª Edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007, p. 479.

⁸¹ Para PEDRO MOLEIRINHO, “o direito à liberdade e segurança é um direito de contexto – de análise do caso concreto no momento histórico, no local geográfico e ainda na consciência individual”, e acrescente que “existem momentos em que a sociedade e o cidadão estão mais tolerantes na exigência da sua salvaguarda, de outra parte, por vezes, até em momentos próximos, paradoxalmente, não pretendem ceder quaisquer investidas no seu espaço de liberdade individual”, dizendo-se, actualmente, que sem segurança “não será possível

segurança sem liberdade (infelizmente existem experiências vivas que o demonstram), mas não pode haver liberdade sem segurança”, e acrescenta que “o usufruto dos direitos fundamentais depende, essencialmente, de duas condições. A de que estejam legalmente consagrados, por um lado e a de que existam condições efectivas para o seu exercício, por outro”⁸².

Como refere NORBERTO RODRIGUES, “o processo de tensão constante entre liberdade e segurança assume nas sociedades hodiernas, livres e democráticas, novos contornos já que os factores susceptíveis de agravar essa tensão estão hoje mais presentes do que nunca”⁸³, uma vez que a conjuntura internacional, neste início do Século XXI, marcada por novas ameaças e cheia de incertezas e riscos, aumentou o sentimento generalizado (para não dizer global) de insegurança, fazendo com que, proporcionalmente, também se tenham incrementado as necessidades de segurança, quer dos indivíduos, quer das populações/comunidades, quer dos próprios Estados⁸⁴, pelo que se deve retirar que a segurança é entendida hoje como fulcral para que se alcance e se garanta a qualidade de vida social.

Do que foi referido, podem retirar-se três ideias-chave: a necessidade e procura de segurança não são somente fenómenos da modernidade; actualmente e na generalidade, compete ao Estado, com a colaboração de privados, garantir a segurança dos indivíduos, da comunidade e das instituições; a segurança não é um direito absoluto, uma vez que não é um fim, mas essencialmente um instrumento que possibilita a concretização dos restantes direitos de determinado Estado-nação.

1.3. Constituição da República Portuguesa de 1976 e segurança

A segurança, no seu todo, garantida segundo critérios de legitimidade e proporcionalidade, é condição essencial para a realização do Homem e, estando enraizada na

atingirmos a sã convivência cidadã”. PEDRO MOLEIRINHO, “O policiamento orientado pelas informações: resposta emergente a dinâmicas candentes”, in *Proelium*, série VII, n. 7, Lisboa, Academia Militar, 2014, p. 10.

⁸² ROGÉRIO ALVES, *Op. Cit.*, p. 141. Ainda neste contexto, o autor entende que “após várias décadas de estado autocrático, do qual nos despedimos há trinta e sete anos, a segurança perdeu, reconheçamo-lo, alguma da sua dignidade e preponderância. Foi, amiúde, confundida com a ditadura e com a repressão, tratada como um seu ingrediente e resquício e, por isso mesmo, mal olhada e alvo habitual de apostasia”. *Ibidem, idem*.

⁸³ NORBERTO RODRIGUES, *Op. Cit.*, p. 31.

⁸⁴ Cfr. *ibidem*, p. 31

democracia, é também um dos pilares que sustentam a dignidade da pessoa humana, figura fundamental e inoidável do Estado de Direito democrático, prevista no artigo 1.º da CRP⁸⁵.

A existência de segurança – direito fundamental previsto no artigo 27.º da CRP⁸⁶, englobando a segurança interna e a segurança externa, que alguns designam nos dias de hoje por segurança nacional – é hoje considerada condição *sine qua non* para a real e efectiva liberdade dos cidadãos. Sem segurança, é certo, não existirá liberdade⁸⁷ e coloca-se em causa o usufruto de todos os outros direitos fundamentais. Terá sido com base nesta ideia que o legislador constitucional consagrou num mesmo artigo e número – o n.º 1 do artigo

⁸⁵ Além da previsão na ordem jurídica interna, mas de forma vinculativa para o país, a segurança é também tratada ao nível regional (nomeadamente no âmbito da União Europeia) e ao nível internacional, especialmente no seio da ONU e da NATO.

Sobre a segurança (interna) na UE, nomeadamente sobre o ELSJ, ver, por exemplo: CONSELHO EUROPEU, *Estratégia europeia de segurança – Garantir a segurança num mundo em mudança*, Bruxelas, Conselho Europeu, 2008; SECRETARIADO-GERAL DO CONSELHO, *Estratégia europeia em matéria de segurança – Uma Europa segura num mundo melhor*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2009; SECRETARIADO-GERAL DO CONSELHO, *Estratégia de segurança interna da União Europeia – Rumo a um modelo europeu de segurança*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2010; LUÍS FARINHA, “Cooperação policial internacional”, in *V20Anos*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 383-530; REINALDO HERMENEGILDO, “A segurança interna da União Europeia: evolução e importância no sistema policial”, in *Proelium*, série VII, n.º 7, Lisboa, Academia Militar, 2014, pp. 29-38; TERESA BRAVO, “O terceiro pilar e a política europeia de justiça e assuntos internos”, in *EHPAA*, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 221-250; JOANA WHYTE, *O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça pós Tratado de Lisboa: A adopção da Directiva relativa à protecção das vítimas e da Directiva relativa à Interpretação e tradução em processo penal*, Braga, CEDUEUM, 2013 (disponível em <http://www.cedu.direito.uminho.pt/uploads/EULITA%20%20Joana%20Whyte%20-%20texto%20final.pdf>, consulta a 10/08/2014); NUNO PIÇARRA, “A União Europeia enquanto...”, *Op. Cit.*, pp. 317-336; NUNO PIÇARRA, “A União Europeia como...” *Op. Cit.*, pp. 391-416; ANTÓNIO CRUZ, “A OSCE na arquitectura da segurança europeia”, in *Nação e Defesa*, 2.ª série, n.º 103, Lisboa, IDN, Out./Inv. de 2002, pp. 9-16. 15; HUGO TAVARES, “A delegação da execução de sentença penal entre Estados-Membros da União Europeia – Contributo para o estudo sobre a relevância do consentimento do condenado”, in *E25Anos*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 433-470.

Sobre uma estratégia para a segurança no Ocidente, ADRIANO MOREIRA, “A segurança do ocidente”, in *Boletim de Ensino/Investigação*, n.º 11, Lisboa, IESM, Novembro de 2011, pp. 117-127.

A propósito da busca e partilha de segurança e considerando as alterações verificadas nos últimos anos, NICOLAS SARKOZY afirmou que o pensamento estratégico “não pode ficar preso num mundo onde as nossas condições de segurança mudaram drasticamente e vão continuar a mudar”⁸⁵, acrescentando ser uma prioridade ter-se uma Europa forte, apostando-se na defesa e na segurança. NICOLAS SARKOZY, *Discurso proferido na Fundação para a Investigação Estratégica, enquadrado no retorno da França ao comando integrado da Aliança*, Paris, 11/03/2009 (disponível em http://www.lemonde.fr/politique/article/2009/03/12/le-discours-de-nicolas-sarkozy-sur-l-otan_1166786_823448.html, consulta a 10/04/2014), tradução livre.

⁸⁶ Para uma brevíssima análise à mesma temática nas constituições portuguesas entre 1822 e 1933, MANUEL VALENTE, “A segurança (interna) na Constituição da República Portuguesa de 1976”, in *Revista Eletrônica Ad Judicia*, ano I, n.º 1, Porto Alegre, OAB ESA, Out./Nov./Dez., 2013, (disponível em http://www.oabrs.org.br/arquivos/file_527a3e21b6153.pdf, consulta a 20/06/2014), pp. 2-7.

⁸⁷ Será também fácil de perceber que a existência de segurança não é sinónimo de liberdade. Veja-se o exemplo dos Estados ditatoriais ou autoritários, em que é reconhecido que a segurança (imposta e ilegítima) é de tal ordem que a liberdade dos cidadãos é diminuta ou mesmo inexistente. Nestes países, também as polícias serão distintas daquelas que existem nos regimes democráticos. Neste sentido, EDGARDO ROTMAN, “O conceito de prevenção do crime”, in *RPCC*, Ano 8 Fasc. 3.º Jul/Set, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 321.

Em âmbito internacional, HARTHMUTH HORSTKOTTE refere que “o enquadramento da segurança e da liberdade nos diplomas referentes aos Direitos do Homem mostra que há uma questão de tensão entre segurança em geral e a liberdade”. HARTHMUTH HORSTKOTTE, “Os limites da prevenção criminal à luz dos Direitos do Homem”, in *RPCC*, Ano 8 Fasc. 3.º Jul/Set, Coimbra, Coimbra Editora, 1998, p. 376.

27.º da CRP – os direitos (distintos) à liberdade e à segurança, funcionando um e outro como pratos de uma (só) balança, na qual é desejável o equilíbrio⁸⁸. Neste sentido, acompanhamos MANUEL VALENTE quando defende que este enunciado constitucional funciona “como corolário e fundamento da expressão de todos os demais direitos pessoais, culturais, sociais e económicos”^{89 90}, e, assim, ao contrário do que muitos tendem a pensar, segurança não é sinónimo de uso abusivo de força, de coação ou de restrição de DLG’s⁹¹.

O direito à segurança significa, nas palavras de GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, sobretudo, a “garantia de exercício seguro e tranquilo dos direitos, liberto de ameaças ou agressões”⁹². Os mesmos autores acrescentam ainda que, no seu texto actual e no âmbito do significado do artigo 27.º da CRP, a segurança deverá ser subentendida nas suas dimensões negativa e positiva: quanto à primeira, integra o direito subjectivo à segurança que enquadra a defesa perante agressões dos poderes públicos; a segunda, comporta o direito positivo à protecção realizada pelo Estado (imbuído de *ius imperii* e *ius puniendi*) contra agressões de terceiros⁹³.

Para além de direito fundamental, a segurança constitui uma das tarefas fundamentais do Estado, muito embora não venha referida directamente na norma constitucional que as elenca – o artigo 9.º da CRP. No entanto, como já observámos, constituindo a segurança uma condição essencial para o livre exercício dos direitos fundamentais e dos direitos liberdades e garantias dos cidadãos, esta função retira-se facilmente, quanto a nós, das tarefas fundamentais elencadas nas alíneas b) (principalmente)⁹⁴ e d), a saber, respectivamente: “garantir os direitos e liberdades fundamentais e o respeito pelos princípios do Estado de direito democrático” e “promover o

⁸⁸ Tendemos, no entanto, a concordar com a posição de José CUNHA RODRIGUES quando refere que “o binómio liberdade-segurança traduz, neste contexto, uma relação em que, com frequência, de um lado está a liberdade do indivíduo e do outro a segurança do Estado”. JOSÉ CUNHA RODRIGUES, *Op. Cit.*, pp. 389 e 391.

Paralelamente, afirma MANUEL VALENTE, que “não terá sido displicente a estrutura frásica do n.º 1 do art. 27.º da CRP. A liberdade deve sempre sobrepor-se e objectivar-se como princípio face ao direito segurança”. MANUEL VALENTE, *Teoria geral do Direito Policial*, tomo I, Coimbra, Almedina, 2004, p. 211.

⁸⁹ *Ibidem*, p. 51.

⁹⁰ Embora com uma posição concordante, RUI PEREIRA, a propósito de uma análise ao terrorismo e à insegurança, destaca que sendo “certo que a Constituição contempla numa só norma (artigo 27.º, n.º 1) os direitos à liberdade e à segurança, pressupondo uma relação de interdependência funcional entre estes dois direitos fundamentais (...) é igualmente irrecusável que existem relações antinómicas entre os dois direitos [liberdade e segurança] e que o desenvolvimento de um pode implicar a atrofia do outro. Assim, em Estados que se confrontam com organizações terroristas, as liberdades individuais tendem a ser restringidas em domínios que vão da liberdade de expressão à liberdade de deslocação”, RUI PEREIRA, “Terrorismo e Insegurança: ...”, *Op. Cit.*, p. 83.

⁹¹ Neste mesmo sentido, MANUEL VALENTE, *Teoria geral...*, *Op. Cit.*, p. 50.

⁹² J. J. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, *Op. Cit.*, p. 479.

⁹³ Cfr. *ibidem*, p. 479.

⁹⁴ Com a mesma opinião, MANUEL VALENTE, “A segurança (interna)...”, *Op. Cit.*, p. 14.

bem-estar e a qualidade de vida do povo (...), bem como a efectivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais”.

A segurança surge essencialmente⁹⁵ em duas vertentes na CRP: a vertente externa (ou defesa nacional) e a segurança interna. Muito embora confluam as duas para o mesmo desígnio, ou seja, para a segurança nacional, são tratadas em normas constitucionais diversas e (praticamente⁹⁶) independentes. No que diz respeito à segurança externa, surge esta prevista no Título X – sob a epígrafe de “Defesa Nacional” – mais precisamente no artigo 273.º e ss. Já a segurança interna é abordada dentro do Capítulo X – cuja epígrafe é “Administração Pública” – no artigo 272.º, designado por “Polícia”.

Segundo MANUEL VALENTE, a segurança externa é “aferida do conceito constitucional de *defesa nacional*”⁹⁷, devendo considerar-se como a segurança que está direccionada exclusivamente para a segurança do Estado no que concerne às ameaças externas ao mesmo, não se confundindo com a segurança interna, nem se esgotando no plano da defesa militar, apesar de ser desta o papel principal neste campo⁹⁸.

No que concerne aos objectivos da defesa nacional – cuja prossecução compete maioritariamente às Forças Armadas⁹⁹ – vêm estes previstos no n.º 2 do artigo 273.º da CRP e, radicam da concepção externa da segurança e centram-se no assegurar da soberania e independência nacional, na inviolabilidade do território nacional, e na protecção da população contra ameaças armadas provenientes de terceiros¹⁰⁰.

Quanto à segurança interna, seguindo ainda MANUEL VALENTE, “implica a *segurança externa* e uma visão dogmática de *segurança nacional*”¹⁰¹. Tal como referido, o regime da segurança interna vem previsto no artigo 272.º da CRP, norma que, determina: que “a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança

⁹⁵ Excluímos propositadamente as polícias municipais (previstas no n.º 3 do artigo 237.º da CRP), visto não serem consideradas FSS, no âmbito do previsto na LSI e no artigo 272.º da CRP. Sobre este assunto, por exemplo, CATARINA CASTRO, *A questão das polícias municipais*, Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico Políticas, (policopiado), Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1999; CATARINA CASTRO, “O regime jurídico das polícias municipais”, in *Conferências da IGAI*, IGAI, Lisboa, ISCPSI, Out. de 2003; CATARINA CASTRO, “Polícias Municipais: Passado recente, presente e futuro”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007, 137-155; MANUEL VALENTE, *Teoria geral...*, *Op. Cit.*, pp. 21-48; PEDRO DE SOUSA, “O uso da força pelas polícias municipais como um exemplo de conformidade aparentemente imperfeita”, in *EHPAA*, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 425-440.

⁹⁶ Dizemos praticamente, uma vez que em determinadas ocasiões, tais como no estado de sítio e no estado de emergência a segurança interna é como que complementada pela intervenção das Forças Armadas (e *vice versa*), nos moldes que teremos oportunidade de abordar sucintamente.

⁹⁷ MANUEL VALENTE, “A segurança (interna)...”, *Op. Cit.*, p.14.

⁹⁸ Cfr. *ibidem*, p. 14.

⁹⁹ Cfr. artigo 275.º da CRP.

¹⁰⁰ Cfr. MANUEL VALENTE, “A segurança (interna)...”, *Op. Cit.*, p. 16.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 12.

interna e os direitos dos cidadãos” (n.º 1); que “as medidas de polícia são as previstas na lei, não devendo ser utilizadas para além do estritamente necessário” (n.º 2); que “a prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos” (n.º 3); que “a lei fixa o regime das forças de segurança, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional” (n.º 4).

Sucintamente, estes comandos constitucionais determinam que compete à polícia (entenda-se, FSS¹⁰²) a missão de defender a legalidade democrática, prosseguir a segurança interna – muito embora tal aconteça sem carácter de exclusividade¹⁰³, como veremos mais adiante no nosso trabalho – e defender os direitos dos cidadãos, podendo, para tal, fazer uso (de acordo com o princípio da proporcionalidade, *lato sensu*^{104 105}), das medidas de polícia previstas na lei (tão-só e apenas essas), respeitando sempre os direitos fundamentais e DLG’s dos cidadãos.

1.4. As causas do aparecimento e da expansão da segurança privada

Deixando de lado as formas pré-históricas (Civilização Egípcia), clássicas (Civilizações Romana e Grega) e medievais de segurança (privada)¹⁰⁶ – neste último caso, em que os senhores feudais possuíam *exércitos* próprios (privados) que tinham como objectivo protegerem-nos contra as ameaças daquela época – é fundamentalmente a partir do final da 2.º Grande Guerra Mundial que o negócio da segurança privada encontra espaço para se desenvolver, nomeadamente e entre outros motivos, devido à incapacidade que os

¹⁰² É entendimento da maioria da doutrina que a CRP se refere a FS o faz em sentido lato, englobando “a polícia administrativa em sentido estrito, a polícia de segurança ou a polícia judiciária”. FERNANDA MARQUES, “As Polícias Administrativas”, in *Estudos de Direito de Polícia: Seminário de Direito Administrativo 2001/2002*, (Jorge Miranda, org.), 1.º vol., Lisboa, AAFDL, 2003, p. 153.

Para JOÃO RAPOSO, o n.º 4 do artigo 272.º da CRP, “ao falar das forças de segurança, tem especificamente em vista as polícias (em sentido institucional) que exercem funções de segurança interna, enumeradas no artigo 14.º, n.º 2, da Lei de Segurança Interna (Lei n.º 20/87, de 12 de Junho, alterada pela Lei n.º 8/91, de 1 de Abril)”, JOÃO RAPOSO, *Direito Policial*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2006, p. 16.

¹⁰³ Neste mesmo sentido, MANUEL VALENTE, “Reflexões...”, *Op. Cit.*, p. 11.

¹⁰⁴ Este princípio geral do Direito subdivide-se em: princípio da proporcionalidade em sentido restrito; princípio da adequação; princípio da necessidade (ou da exigibilidade). Sobre esta temática, ver MANUEL VALENTE, *Teoria geral...*, *Op. Cit.*, pp. 91-98.

¹⁰⁵ Sobre este princípio aquando da aplicação de medidas de polícia, LÚCIA LEITE, “Princípio da Proporcionalidade de Medidas de Polícia”, in *Estudos de Direito de Polícia: Seminário de Direito Administrativo 2001/2002*, (Jorge Miranda, org.), 2.º vol., Lisboa, AAFDL, 2003, pp. 399-411.

¹⁰⁶ Para uma sucinta abordagem histórica sobre a temática, por exemplo, EDWARD J. MAGGIO, *Private security in the 21st century: concepts applications*, Sudbury, Jones and Bartlett Publishers, 2009, pp. 1-30; JOÃO SIMÕES, *Op. Cit.*, pp. 7-11, FRÉDÉRIC OCQUETEAU, *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, Éditions L’Harmattan, 1997, pp. 9-11 e VENTURA BARREIRO, *Op. Cit.*, pp. 196-197.

Estados demonstraram em conseguir fazer face a todas as solicitações dos particulares (e até do sector público)¹⁰⁷ e ao incremento do sentimento de insegurança dos cidadãos¹⁰⁸ e das próprias comunidades¹⁰⁹.

Esta preocupação em torno da segurança ou, se assim quisermos, da insegurança, continua a ocupar, também nos dias de hoje, um lugar central na discussão pública e é uma realidade intensificada pelo mundo global e presente no mesmo, muito por culpa da hiper-mediatização de fenómenos de violência e de criminalidade, impulsionada pelos novos instrumentos tecnológicos de comunicação¹¹⁰. Contudo, evidencia GRAÇA FRIAS, “tal não significa, porém, que o crime deva por isso ser entendido como causa única do sentimento de insegurança”, é que “apesar de em alguns países da Europa, entre os quais Portugal, se ter assistido nas últimas décadas a um aumento da criminalidade, nomeadamente dos crimes contra o património, alguns autores (...) percebem este aumento como uma das consequências mais visíveis das profundas e complexas mudanças sociais que marcam as sociedades, e que dão origem a um clima de ansiedade generalizada”^{111 112}.

Concordamos, em parte, com NORBERTO RODRIGUES, quando este, observando a realidade portuguesa, afirma que o incremento das inquietações com a segurança não advirá do aumento de fenómenos de violência e/ou criminais, visto que, na realidade, a probabilidade de se ser vítima de crime nos dias de hoje não é superior daquilo que foi no passado. Contudo, avançamos nós, esta realidade não tem afastado a busca por segurança, nomeadamente a prestada por privados¹¹³, quer em termos de segurança e vigilância pessoal

¹⁰⁷ Para estas insuficiências muito contribuíram as grandes alterações no que concerne à concepção de espaços privados e privados de acesso (condicionado ou não) ao público. Sobre esta problemática, ver, por exemplo, CLIFFORD D. SHEARING e PHILIP C. STENNING, “Private Security: Implication for Social Control”, in *Social Problems*, vol 30 n.º 5, Oakland, Imprensa da Universidade da Califórnia, 1983, pp. 493-506.

¹⁰⁸ Nomeadamente, o sentimento subjectivo de segurança. Sobre esta temática e a percepção da segurança por parte dos cidadãos, CATY VIDALES RODRÍGUEZ, Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales, in *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXII, Santiago de Compostela, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico da Universidad de Santiago de Compostela, 2012, pp. 473-488.

¹⁰⁹ Neste sentido, JOSÉ MARÍA RICO e LUIS SALAS, *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Editorial Tecnos, 1988, p. 173.

¹¹⁰ Em sentido idêntico, GRAÇA FRIAS, “A construção social do sentimento de insegurança em Portugal na actualidade”, apresentação no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais – A questão social no novo milénio”, Coimbra, organizado pelo Centro de Estudos Sociais, da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 16, 17 e 18 de Set. de 2004 (disponível em <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/gracafrias.pdf>, consulta a 10/02/2014), p. 2.

¹¹¹ *Ibidem*, p. 2.

¹¹² De notar que apesar da criminalidade (incluindo a considerada violenta ou grave) denunciada ter vindo a baixar em Portugal nos últimos 4/5 anos (segundo dados dos Relatórios de Segurança Interna), tal parece não influenciar positivamente o sentimento de segurança, ou seja, não faz decrescer o sentimento subjectivo de segurança dos cidadãos.

¹¹³ Segundo a PGR, este “direito à contratação de segurança privada afigura-se como uma das vertentes de auto-defesa legalmente admissível, a par do estado de necessidade, acção directa e a legítima defesa”. PGR, *Parecer sobre a proposta de Lei de alteração ao Decreto-lei n.º 35/2004 – Regime jurídico do exercício da*

com recurso a pessoal de segurança privada¹¹⁴, quer através da instalação de sistemas de videovigilância¹¹⁵ e de alarmes. Na verdade, um dos factores que tem levado ao aumento da intervenção da segurança privada é a constante busca pela actividade preventiva desenvolvida pela mesma, quer por parte dos *consumidores privados* (empresas, associações, etc.), quer por parte de entidades e organismos públicos (nomeadamente autarquias, Ministérios e outros órgãos centrais ou descentralizados do Estado)¹¹⁶. A esta crescente procura de formas alternativas de segurança também não serão alheias a falta de confiança e (em alguns casos) até de legitimidade nas polícias¹¹⁷, bem como a nova visão de propriedade privada de acesso livre ou condicionado ao público, onde se desenrolam eventos culturais, musicais, desportivos ou onde, meramente, se desenvolvem actividades comerciais – locais e espaços para onde confluem grande número de pessoas que se transformam facilmente em multidões, o que leva ao despoletar do sentimento de insegurança¹¹⁸.

Segundo JOSÉ GARCÍA, “diversos fenómenos, vinculados à redefinição de segurança como bem social, e seus mecanismos de distribuição influem no desenvolvimento da indústria da segurança privada. Por um lado, o alarme social e o crescimento do sentimento de insegurança. Por outro lado, a segregação dos espaços urbanos e a presente reorganização da cidade. Por último, a dispersão e multiplicidade de dispositivos de vigilância e controlo nos espaços públicos; o que, por certo, é responsável (...) pela transformação dos espaços públicos em espaços crescentemente privatizados”¹¹⁹.

A par destas circunstâncias, e tal como referimos, com a passagem de um Estado providência (muito intervencionista) em crise para um Estado regulador (muito menos intervencionista) vieram a alterar-se algumas das suas prioridades, e, no caso da segurança,

actividade de segurança privada, Informação n.º GI-2012/0121, Proc.º n.º 255/2012, enviado ao MAI através do ofício n.º 26179/2012, de 3/12.

¹¹⁴ Veja-se que só numa altura já avançada da actual crise económico-financeira (e também social) é que, segundo dados do RASP de 2013 (p. 37), se verificou uma diminuição dos vigilantes de segurança privada que se encontravam no activo, passando de 40.523 em 2009 para 40.287 em 2011 e para 36.113 em 2013.

¹¹⁵ Para uma ideia do grande número de SVV autorizados (ainda que se saiba que muitos outros existirão sem estarem legalizados) e da evolução ao longo dos últimos anos, basta consultar-se a página da *internet* da CNPD em: <http://www.cnpd.pt/bin/deciso/es/deciso.es.asp>.

¹¹⁶ Neste sentido, M. RHEAD ENION, “Constitutional limits on private policing and the states’s allocation of force”, in *Duke Law Journal*, vol. 59, n.º 3, Durham, Duke University School of Law, 2009 (disponível em <http://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol59/iss3/3>, consulta a 10/05/2014), pp. 528.

¹¹⁷ Sobre este assunto, NÉLSON LOURENÇO, “Legitimidade e confiança nas polícias”, in *RMP*, Lisboa, Minerva, n.º 129, Jan-Mar 2012, PP. 181-198.

¹¹⁸ Em sentido idêntico, IGAI, *Guia de Fiscalização e de Investigação de Segurança Privada*, IGAI, Lisboa, Dezembro de 2010 (disponível em <http://www.igai.pt/Publicacoes/Procedimentos-Inspetivos/Documents/Guia%20de%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20de%20Investiga%C3%A7%C3%A3o%20de%20Seguran%C3%A7a%20Privada.pdf> – consulta a 20 de Junho de 2012), p. 12.

¹¹⁹ JOSÉ BRANDARIZ GARCIA, “Itinerarios de evolución del sistema penal como mecanismo de control social en las sociedades contemporáneas”, in *Nuevos retos del derecho penal en la era de la globalización*, Valencia, Tirant lo Blanch Alternativa, 2004, pp. 34-35, tradução livre.

o Estado permitiu que a iniciativa privada tomasse conta de algumas das suas vertentes e desenvolvesse actividades – algumas delas em perfeita concorrência com a Administração Pública – com vista à prossecução do bem colectivo segurança¹²⁰.

Neste mesmo sentido, tal como afirma JOSÉ OLIVEIRA, “presentemente, a satisfação das necessidades públicas não são, obrigatoriamente, prosseguidas de forma directa pela administração. O sector privado pode desempenhar um papel importante nesta área, quer se trate da produção de bens, quer da prestação de serviços, sem que isso signifique uma atitude de afastamento pura e simples do Estado”¹²¹. Significa isto que há uma delegação de determinadas funções nos privados, criando-se, ao mesmo tempo, mecanismos que permitem ao Estado promover o necessário controlo das actividades por aqueles desenvolvidas, procedimento comumente designado por regulação pública¹²².

Tal como em outras ocasiões, neste início da segunda década do século XXI, em consequência da actual crise em que o Estado tende a diminuir os seus domínios de actuação e a orientar recursos para as suas tarefas essenciais e cruciais para a sociedade, criaram-se condições para um novo desenvolvimento da segurança privada¹²³. Nas palavras de PEDRO CLEMENTE, a “actual crise cria uma oportunidade no domínio da produção de segurança – pública e privada”¹²⁴.

Não se pense, contudo, que a entrada de privados no *mercado da segurança* foi fácil e aceite sem contestação. Detendo o monopólio de uso da força¹²⁵ – prerrogativa que advém da sua soberania –, o Estado limitou, de início, veementemente a criação e a actuação de entidades não públicas no domínio da segurança. Como bem refere ALINA ESTEVES, “tendo o Estado obtido o direito de exercer o policiamento e vigilância dos espaços públicos e tendo criado para tal uma força policial que assegurasse a manutenção da paz e da ordem, não aceitava a formação de grupos que executassem essas mesmas tarefas [ainda que] nos espaços privados das fábricas e das empresas. Era extremamente hostil à criação deste tipo

¹²⁰ Neste sentido, JOÃO SIMÕES, *Op. Cit.*, p. 10.

Ainda que a actividade de segurança privada só se desenvolva para quem a *requisita* (e paga), certo é esses serviços não produzem efeitos só para essa pessoa/entidade, ou seja, o efeito segurança propaga-se/dissemina-se e afecta positivamente terceiros. Este resultado, considerando que é benéfico para quem usufrui indirectamente do serviço, designa-se por externalidade positiva. A este propósito, FERNANDO ARAÚJO, *Introdução à economia*, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2006, pp. 543-569.

¹²¹ JOSÉ FERREIRA DE OLIVEIRA, *Op. Cit.*, pp. 29.

¹²² Cfr. *ibidem*, p. 29.

¹²³ Respeitante à privatização da segurança, “as empresas têm vindo não só a crescer em número, como a assumir cada vez maiores responsabilidades em domínios que anteriormente eram da exclusiva competência dos corpos policiais (por exemplo, no controlo de bagagens e pessoas; no acesso a áreas internacionais dos aeroportos; na segurança no interior [e, acrescentamos nós, na área envolvente] dos recintos desportivos; também na segurança a eventos culturais”. NÉLSON LOURENÇO (coordenador), “*Estudo...*”, *Op. Cit.*, p. 26.

¹²⁴ PEDRO CLEMENTE, “Novo rumo...”, *Op. Cit.*, p. 57.

¹²⁵ Sobre o monopólio do Estado no uso da força, por exemplo, M. RHEAD ENION, *Op. Cit.*, pp. 523-526.

de forças, pois alegava que punham em causa os direitos dos trabalhadores, e acima de tudo, os dos cidadãos, exercendo o uso da força que deveria pertencer exclusivamente aos poderes públicos”¹²⁶. E se, inicialmente, ainda que com actores públicos e privados a prestarem segurança em simultâneo, existia uma clara distinção (fronteira) na tipologia dos locais em que uns e outros actuavam –, desenvolvendo as forças públicas a sua actividade somente em áreas públicas e a segurança privada, exclusivamente, em espaços de domínio privado –, nos dias de hoje esta distinção esbateu-se de tal forma que os corpos policiais prestam serviços em espaços privados (nomeadamente em grandes espaços comerciais, eventos desportivos, musicais e culturais) e a segurança privada desenvolve a sua actividade em espaços públicos (por exemplo, nos transportes, em portos e aeroportos e em serviços públicos). Esta realidade em muito se deve também à dificuldade de delimitar e distinguir, *a priori*, o que são espaços públicos e espaços privados¹²⁷.

Do explanado, poder-se-á afirmar que, em pleno Século XXI, muito embora a segurança privada já esteja presente na grande maioria dos Estados democráticos¹²⁸ (e a sua actividade seja até imprescindível em muitos deles), certo é que o seu surgimento, além de não ter acontecido há mais de 40/50 anos, não resultou de um processo fácil e esta é ainda hoje uma matéria controversa¹²⁹.

De forma resumida, é pois este o cenário que levou ao aparecimento e incremento da segurança privada no mundo e, também, em Portugal, bem como à imperatividade da sua regulação que, no nosso caso, sucedeu em 1982.

Também por cá, a natural evolução da segurança privada originou o aparecimento da figura do ARD, em 2002, a criminalização da actividade ilícita de segurança privada, em 2008, e, em 2013, através da L34, a reintrodução da consultoria e da formação na esfera da segurança privada, bem como à ampliação das competências quer das entidades quer das funções dos próprios vigilantes, entre outras alterações de relevo que, embora não constituam uma ruptura com o passado – o novo RJSP não vem, quanto a nós, revolucionar a segurança privada no nosso país –, são, no entanto, bastante significativas, como teremos oportunidade de observar, onerando tanto a Administração Pública (nomeadamente todas as

¹²⁶ ALINA ESTEVES, *A criminalidade na cidade de Lisboa: uma geografia da insegurança*, Lisboa, Edições Colibri, 1999, p. 61.

¹²⁷ Cfr. SAMUEL MOREIRA, *A percepção dos cidadãos face aos agentes de segurança privada*, dissertação de mestrado (policopiado), Porto, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2013, p. 5.

¹²⁸ Cfr. *ibidem*, p. 61.

¹²⁹ Nomeadamente no que concerne às restrições de DLG's dos cidadãos, ao uso de armas e, numa outra vertente, quando se recorre à segurança privada em cenários de guerra, muitas das vezes em funções que não só de apoio à actividade militar dos Estados.

entidades e organismos que têm como missão licenciar, regular e fiscalizar a actividade) como os próprios privados, considerando que se estabelecem, para estes, novos requisitos e obrigações.

1.5. Outras modalidades privadas de segurança

Existem várias outras formas privadas de segurança (entendendo-se esta segurança num sentido lato) que não a regulamentada nos termos da L34, as quais, muito embora não façam parte do âmbito do nosso estudo¹³⁰, não podemos deixar de as referenciar de forma sucinta, por forma a evidenciarmos que são distintas da segurança privada regulada pelo RJSP.

Antes de mais, colocamos, desde já, de parte os designados serviços remunerados desenvolvidos quer por pessoal policial da PSP quer por militares da GNR, de acordo com o previsto nas respectivas leis orgânicas e nas portarias que regulamentam esse serviço¹³¹. Estes serviços são requisitados a estas duas forças de segurança, de acordo com a respectiva área de jurisdição, por órgãos ou entidades públicas ou privadas e realizados nas horas de folga dos polícias e militares, sendo pagos pelos requisitantes à PSP ou à GNR que, posteriormente, credita o valor recebido (deduzidas as percentagens legalmente estabelecidas) a quem os efectuou.

De notar que, apesar de contratualizados com terceiros (privados ou públicos), quer os polícias quer os militares ainda que adstritos a uma missão específica quando realizam estes serviços nunca deixam de estar vinculados nem à lei, nem às normas internas de cada uma das forças de segurança, bem como estão sempre subordinados à hierarquia e ao regime disciplinar de cada uma das instituições, pelo que nunca se apartam do serviço público e da segurança pública, não se confundindo, portanto, esta realidade com qualquer forma de segurança privada¹³².

¹³⁰ Também não fazem parte do âmbito do nosso estudo as diferentes formas de autotutela de direitos, nomeadamente as figuras do direito de resistência consagrado no artigo 21.º da CRP, bem como da acção directa e da legítima defesa (previstas nos artigos 336.º e 337.º do Código Civil) e ainda da legítima defesa, do direito de necessidade e do estado de necessidade desculpante (previstas nos artigos 32.º, 34.º e 35.º do CP).

¹³¹ Cfr. previsto no n.º 4 do artigo 14.º e nos n.ºs 1 e 3 do artigo 16.º da Lei n.º 53/2007, de 31/08, que aprovou a Lei Orgânica da PSP, no n.º 4 do artigo 16.º e nos n.ºs 1 e 3 do artigo 18.º da Lei n.º 63/2007, de 06/11, que aprovou a Lei Orgânica da GNR e na Portaria n.º 289/2012, de 24/09, alterada pela Portaria n.º 68/2014, de 13/03 (fixa os valores a auferir pelo pessoal policial da PSP e pelos militares da GNR pela participação efectiva na prestação de serviços remunerados solicitados por órgãos e entidades públicas e privadas).

¹³² Para mais de desenvolvimentos, JOÃO CUNHA, *Segurança privada e controlo policial*, dissertação de mestrado (policopiado), Lisboa, ISCPSI, Abril de 2010, pp. 16-17.

Figura bem próxima do conceito de segurança privada é a do guarda-nocturno, actividade que depende de licenciamento camarário (consultados os comandantes da PSP e da GNR territorialmente competentes) e cuja profissão é regulada pelo DL310.

Os guardas-nocturnos exercem, durante a validade da licença¹³³, funções simples de vigilância – não sendo, portanto, detentores de poderes de autoridade pública – numa área delimitada do município, sendo este serviço compensado “pelas contribuições voluntárias das pessoas, singulares ou coletivas, em benefício de quem é exercida”¹³⁴. O serviço é prestado uniformizado, com a aposição de um crachá, bem como fazendo uso de cinturão, bastão, arma, rádio, apito e algemas¹³⁵. Para além de outros, os guardas-nocturnos têm o dever de “prestar o auxílio que lhe for solicitado pelas forças e serviços de segurança e de proteção civil”¹³⁶.

Mas existem outras profissões cujas funções poderão ser confundidas com o exercício de segurança privada, contudo, nenhuma delas é enquadrável no RJSP, até porque os seus profissionais gozam de um estatuto equiparado ao de agente de autoridade, muito embora sem funções de polícia administrativa ou judiciária. Estamos a falar por exemplo dos fiscais ajuramentados de empresas municipais de fiscalização de estacionamento¹³⁷, os fiscais das empresas concessionárias de transportes públicos¹³⁸ e até mesmo os guardas de recursos florestais¹³⁹. Salienta-se que qualquer um destes profissionais está sob a alçada de uma entidade pública e depende hierarquicamente daquela, o que não acontece com os seguranças privados, mesmo que realizem serviço em organismos dos Estado ou da administração local.

¹³³ De acordo com a transferência de competências dos governos civis para as câmaras municipais operada pelo DL n.º 264/2002, de 25 de Novembro.

A licença é válida por 3 anos, cfr. n.º 2 do artigo 2.º.

¹³⁴ Cfr. artigo 9.º-A.

¹³⁵ Cfr. n.ºs 1 dos artigos 9.º-E e 9.º-C.

¹³⁶ Cfr. alínea c) do artigo 8.º.

¹³⁷ Nos termos da alínea d) do artigo 5.º do Código da Estrada (DL n.º 114/94, de 03/05, alterado e republicado pela Lei n.º 72/2013, de 03/09), os municípios podem fiscalizar as disposições estradais na sua área, sendo criadas empresas municipais de fiscalização de estacionamento, cujos estatutos são definidos pelos conselhos municipais, sendo depois credenciadas junto da Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária.

¹³⁸ Cujo regime vem definido na Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho, alterada pelos DL n.ºs 14/2009, de 14/01, e 114/2011, de 30/11 e pela Lei n.º 83-C/2013, de 31/12.

¹³⁹ São regulados pelos DL n.ºs 49408, de 24/11/1969 e 64-A/89, de 27/02.

Capítulo 2. A segurança privada em Portugal

2.1. Breve perspectiva histórico-legislativa da segurança privada

O aparecimento da segurança privada no nosso país terá tido lugar ainda na década de 1960, mais precisamente em 1965¹⁴⁰, ou seja, bastante antes de ser publicado o DL n.º 282/86, de 5 de Setembro – primeiro diploma regulador da segurança privada em Portugal¹⁴¹. Na verdade, antes do aparecimento deste diploma já existiam várias entidades a desenvolver serviços diversos de segurança privada, alguns dos quais conflituando com os DLG's dos cidadãos, pelo que houve necessidade de enquadrar juridicamente a actividade¹⁴². Aliás, o próprio preâmbulo do diploma referia: “não se pode consentir por mais tempo que tais empresas actuem sem adstrição a um estatuto específico que as torne colaborantes das forças de segurança pública, em posição de subsidiariedade e agindo segundo parâmetros de legalidade e de estrita responsabilidade”. Repare-se que, já naquela altura, o legislador definia claramente três princípios delimitadores da segurança privada: o princípio da colaboração (com as FS), o da subsidiariedade¹⁴³ (em relação às FS) e o da legalidade.

Destacamos também neste diploma quer o carácter preventivo (de ilícitos criminais) da segurança privada¹⁴⁴, quer a proibição da actividade de investigação criminal¹⁴⁵, quer ainda a prossecução de actividades que colidam com as das FSS e com as de protecção civil do Estado¹⁴⁶.

Volvidos sete anos, o DL n.º 276/93, de 10 de Agosto, veio revogar o anterior RJSP, apresentando-se como principal justificação a enorme expansão da segurança privada em Portugal registada nos anos antecedentes, que o legislador, já naquela data, considerava

¹⁴⁰ A primeira empresa de vigilância de que existem registos em Portugal foi a “Custódia – Organização de Vigilância e Prevenção, Lda., com inscrição no Cartório de Sintra, em 17/05/1965, de acordo com o Diário da República n.º 147 – III Série de 24/06/1965.

¹⁴¹ Isto apesar de, sete anos antes, o DL n.º 298/79, de 17 de Agosto, ter sido o primeiro normativo que impôs a aplicação de medidas de segurança próprias (logo, privadas) a determinadas entidades, no caso, às instituições de crédito.

¹⁴² Tal como afirma OLIVEIRA ASCENSÃO, o Direito é o resultado da vivência humana em sociedade. Cfr. JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, *O Direito: introdução e teoria geral*, 13.ª edição, Coimbra, Almedina, 2005, p. 23.

¹⁴³ Este princípio é ainda expressamente consagrado no n.º 2 do artigo 1.º do diploma, mencionando-se que “a prestação dos serviços de segurança previstos no presente diploma tem carácter subsidiário relativamente à actividade normalmente desenvolvida pelas forças e serviços de segurança e de protecção civil do Estado”.

¹⁴⁴ Cfr. artigo 3.º.

¹⁴⁵ Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º.

¹⁴⁶ Cfr. n.º 2 do artigo 4.º.

irreversível. Com este novo normativo, pretendia-se promover um melhor enquadramento da actividade e, bem assim, moralizar e dignificar o sector, por forma a incrementar a responsabilidade das empresas e do seu pessoal¹⁴⁷. Trazendo à colação a reestruturação das FSS levadas a cabo por essa altura, o legislador introduz, pela primeira vez, o princípio da complementaridade, dizendo-se que, ainda que se reconheça a subsidiariedade “face à actividade das forças e serviços integrados no sistema de segurança pública, não parece legítimo recusar-se a complementaridade necessária que a segurança privada desempenha nas sociedades modernas em relação à consecução do objectivo de melhorar a segurança dos cidadãos”¹⁴⁸.

No que concerne a alterações e inovações que consideramos (mais) pertinentes, destacamos a referência à exclusividade do objecto social das empresas de segurança privada¹⁴⁹, a existência de um artigo completamente dedicado a regular o relacionamento da segurança privada com “o sistema de segurança pública”¹⁵⁰ e, não menos importante, a criação do CSP¹⁵¹.

Passados cinco anos, este diploma foi revogado pelo DL n.º 231/98, de 22 de Julho, cujas grandes novidades passaram pela inclusão da especialidade de acompanhamento, defesa e protecção pessoal – sem prejuízo das atribuições e competências das FSS – na esfera da segurança privada¹⁵², pela extensão dos locais onde a adopção de medidas de segurança passou a ser obrigatória (nomeadamente os estabelecimentos de restauração e de bebidas com espaço para dança ou onde habitualmente se dance)¹⁵³, pela exclusão, do DSP, da capacidade de coordenação da fiscalização da segurança privada – ficando este só com competências consultivas¹⁵⁴ – e, não menos importante, pela adaptação, à legislação comunitária, das regras de acesso à profissão de segurança privado¹⁵⁵.

Em 2002, depois deste diploma ter sido declarado inconstitucional¹⁵⁶, entrou em vigor o DL n.º 94/2002, de 12 de Abril que manteve o conteúdo do normativo anterior com a excepção da inclusão da figura do ARD¹⁵⁷.

¹⁴⁷ Cfr. Preâmbulo do diploma.

¹⁴⁸ *Idem*.

¹⁴⁹ Cfr. artigo 6.º. Esta previsão foi, quanto a nós, bem recuperada pela L34.

¹⁵⁰ Cfr. artigo 4.º. A norma prevê os princípios da subsidiariedade e da complementaridade (n.º 1), a proibição de se desenvolverem actividades no âmbito das FSS (n.º 2) e o dever de colaboração com essas mesmas entidades (n.º 3).

¹⁵¹ Cujas composição e competências vinham previstas nos artigos 20.º e 21.º.

¹⁵² Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 2.º.

¹⁵³ Cfr. n.º 2 do artigo 5.º.

¹⁵⁴ Cfr. artigo 19.º.

¹⁵⁵ Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º.

¹⁵⁶ Cfr. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 255/02, referente ao Processo n.º 646/96.

Volvidos apenas dois anos, foi publicado o DL35, tendo vigorado até à publicação do actual RJSP. Este diploma veio: distinguir empresas de segurança privada e titulares de licença de auto protecção (sendo que a actividade das primeiras é prestar serviços a terceiros e as segundas desenvolvem segurança privada em proveito próprio¹⁵⁸); densificam-se as funções do pessoal de vigilância, abrindo, pela primeira vez, a possibilidade de se realizarem revistas de prevenção e segurança (por palpação no caso dos ARD's e com recurso a meios técnicos nos restantes casos admissíveis)¹⁵⁹; introduz-se a figura do director de segurança, o qual deve estar habilitado com curso próprio¹⁶⁰; desburocratizaram-se as obrigações das entidades, não se perdendo, contudo os mecanismos de controlo, nomeadamente através de deveres especiais¹⁶¹.

Durante o tempo que esteve em vigor, o DL35 sofreu quatro alterações. A primeira foi levada a cabo pelo DL n.º 198/2005, de 10 de Novembro, o qual veio adaptar o RJSP às recentes decisões comunitárias e ao Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça, tendo sido alteradas as condições de emissão de cartões profissionais¹⁶², bem como as condições em que as entidades de outros Estados-Membros poderiam operar em Portugal¹⁶³.

A segunda foi concretizada pela Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto, tendo operado, quanto a nós, uma das maiores alterações de sempre neste âmbito, visto que veio criminalizar a actividade ilícita de segurança privada¹⁶⁴. No entanto, salientamos ainda: a possibilidade dos ARD's e dos vigilantes, que realizassem serviço de controlo de embarques em portos e aeroportos, recorrerem a detectores de metais para efectuarem revistas¹⁶⁵; a possibilidade de uso por parte dos vigilantes de meios de defesa não letais, nos termos da lei geral¹⁶⁶, bem como a obrigatoriedade dos titulares de alvará ou de licença de autoprotecção fornecerem aos seguranças privados, nos casos em que a sua actividade seja de risco, material de protecção, nomeadamente coletes balísticos¹⁶⁷. Por último, destacamos a passagem do controlo e fiscalização da segurança privada para a esfera da PSP, ainda que

¹⁵⁷ Cfr. n.º 3 do artigo 5.º. Esta novidade em muito se deveu à, na altura, futura organização, por Portugal, da Fase Final do Campeonato Europeu de Futebol, em 2004.

¹⁵⁸ Cfr. alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 1.º.

¹⁵⁹ Cfr. artigo 6.º.

¹⁶⁰ Cfr. artigo 7.º e n.º 7 do artigo 8.º.

¹⁶¹ Cfr. artigo 18.º.

¹⁶² Cfr. n.º 2 do artigo 10.º.

¹⁶³ Cfr. alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 23.º.

¹⁶⁴ Abordaremos esta matéria com pormenor mais adiante no nosso trabalho, em subcapítulo próprio.

¹⁶⁵ Cfr. n.ºs 6 e 7 do artigo 6.º.

¹⁶⁶ Cfr. artigo 14.º.

¹⁶⁷ Cfr. n.º 1 do artigo 16.º.

com a colaboração da GNR, sem prejuízo da competência das demais FSS e da IGAI¹⁶⁸ e a atribuição de competência reservada de investigação do crime de exercício ilícito da actividade de segurança privada à PJ, de acordo com a LOIC.

A terceira alteração deu-se através do DL n.º 135/2010, de 27 de Dezembro, e incidiu sobre: a validade dos alvarás e das licenças de autoprotecção que passou a ser de 5 anos, renováveis por igual período¹⁶⁹; a inclusão da identificação dos administradores, gerentes ou responsáveis pelos serviços de autoprotecção nos alvarás e das licenças¹⁷⁰; o aumento do valor das coimas¹⁷¹.

Por último, a quarta alteração foi promovida pelo DL n.º 114/2011, de 30 de Novembro¹⁷², retirando-se a referência feita ao Governo Civil no seguimento da extinção deste organismo¹⁷³.

2.2. O regime jurídico da segurança privada

O RJSP foi revisto há relativamente pouco tempo, podendo considerar-se que o diploma base – a L34 – e, bem assim, também a sua regulamentação ainda não estão devidamente sedimentadas no ordenamento jurídico, até porque algumas das suas normas só há pouco entraram em vigor e outras só entrarão no futuro, como é o caso da obrigatoriedade dos directores de segurança, das empresas de segurança privada ou das entidades detentoras de licença de autoprotecção, frequentarem, com aproveitamento, curso específico, o que, segundo o n.º 8 do artigo 68.º da L34, só produzirá efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2015.

Por ser um diploma completamente novo e bastante mais denso que o anterior, o legislador entendeu, quanto a nós bem, deixar muitas das normas “em aberto”, ou seja, para serem regulamentadas através de legislação complementar, nomeadamente portarias (mas não só, como veremos adiante), ou por despachos de uma ou de várias entidades envolvidas em determinados processos. Até ao momento, foram publicadas oito portarias¹⁷⁴, representando quase a totalidade de todas as normas da L34 que carecem de

¹⁶⁸ Cfr. artigo 31.º. Anteriormente a fiscalização era da competência da SGMAI, com a colaboração da PSP e da GNR.

¹⁶⁹ Foi aditado o n.º 3 ao artigo 22.º. De notar que anteriormente quer alvarás quer licenças eram válidos *ad eternum*, caso fossem sempre cumpridas as devidas obrigações pelos seus titulares.

¹⁷⁰ Incluiu-se a alínea e) ao n.º 1 do artigo 28.º.

¹⁷¹ Cfr. n.ºs 4 e 5 do artigo 33.º.

¹⁷² Este normativo promoveu alterações em vários diplomas pelo mesmo motivo.

¹⁷³ Cfr. n.º 3 do artigo 20.º.

¹⁷⁴ Que abordaremos sucintamente adiante no nosso estudo.

regulamentação¹⁷⁵, sendo que a Portaria n.º 273/2013, de 20 de Agosto, só por si, vem estabelecer os requisitos de vinte e duas normas, pelo que se trata de um diploma com mais de cem artigos.

Foi ainda publicada a Lei n.º 23/2014, de 28 de Abril, que regula a base de dados de segurança privada, denominada Sistema Integrado de Gestão de Segurança Privada, abreviadamente SIGESP. Este diploma, que abordaremos adiante com mais pormenor, é fulcral por definir os objectivos, critérios e parâmetros que balizam daquele Sistema.

De seguida, abordaremos cada um destes normativos tentando não ser muito exaustivos (no que concerne às portarias, seremos pouco mais do que telegráficos), mas não deixando de focar e analisar as principais alterações face ao regime legal revogado. De fora, para já, visto que serão abordadas em subcapítulo próprio, ficam as normas e matérias que dizem respeito às medidas de segurança obrigatórias, aos limites (princípios, proibições e ilícitos criminais), às revistas de prevenção e segurança (nomeadamente no que concerne aos ARD's APA's e ARE's), ao uso de armas, à formação, ao regime dos requisitos e incompatibilidades, aos deveres especiais dos titulares de alvará e de licença de autoprotecção, à regulação/licenciamento, ao controlo (designadamente no que concerne à questão de entrega e retenção dos cartões profissionais) e fiscalização da segurança privada e da sua actividade, uma vez que serão, adiante, desenvolvidas autonomamente. De igual forma, também a análise ao recentemente publicado Decreto-lei n.º 135/2014, de 8 de Setembro¹⁷⁶, será realizada em momento próprio.

2.2.1. Lei n.º 34/3013, de 16 de Maio – principais inovações

Acompanhando algumas das tendências mundiais e especialmente europeias no âmbito da segurança privada¹⁷⁷, o legislador nacional decidiu voltar a abranger, através da L34, serviços que, desde há algum tempo, estavam fora da alçada da segurança privada. No nosso entender, algumas das opções tomadas, para além de terem a finalidade de (re)forçar o controlo dessas actividades realizadas por privados, têm claramente um pendor económico

¹⁷⁵ Falta, por exemplo, regulamentar o n.º 7 do artigo 7.º da L34 e o n.º 2 do artigo 45.º.

¹⁷⁶ O qual “estabelece as medidas de segurança obrigatórias em estabelecimentos de restauração ou de bebidas que disponham de espaço a dança, ou onde normalmente se dance, incluindo os integrados em empreendimentos turísticos, se acessíveis ao público em geral, nos termos do artigo 9.º” da L34, cfr artigo 1.º deste diploma.

¹⁷⁷ Para uma ideia dos serviços de segurança privada prestados nos países membros do Conselho da Europa, ver HANS BORN, MARINA CAPARINI e EDEN COLE, “Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects”, in *Policy Paper*, Genebra, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces, n.º 20, 2007, pp. 3-4 (disponível em <http://www.isn.ethz.ch/isn/DigitalLibrary/Publications/Detail/?id=46091> &lng=en, consulta a 23/04/2013).

(lucro), tanto para o Estado, como para o sector privado, nomeadamente para as grandes empresas de segurança que actuam no mercado nacional: no caso do Estado, visto que para se desenvolverem alguns dos serviços/actividades agora abrangidos é necessário licenciamento administrativo, o qual terá certamente um custo a ser suportado pelos requerentes¹⁷⁸; no que concerne às empresas, porque asseguram mais uma oportunidade de negócio e vêem afastadas do mercado as empresas/entidades que não se consigam agora legalizar por falta de recursos financeiros.

Ainda assim, não consideramos que tenha ocorrido uma revolução na segurança privada com a publicação da L34 – uma vez que as alterações levadas a cabo não cortaram radicalmente com o passado, nem são inovadoras, quando comparadas com outros regimes jurídicos existentes noutros países ocidentais. Mas também não será justo dizer-se que o diploma não traz inovações (e, como veremos adiante, também algumas regressões) para a segurança privada em Portugal. Na verdade, o legislador, para além de voltar a colocar a formação de segurança privada sob a alçada de um regulador (a PSP)¹⁷⁹ – um sector que estava em auto-regulação desde a entrada em vigor da Portaria n.º 1325/2001, de 4 de Dezembro –, entendeu também voltar a inserir a actividade de consultoria no âmbito diploma^{180 181}, decisões estas que nos parecem ser acertadas, considerando que foram sendo detectadas inúmeras e graves situações em que a formação não cumpria os requisitos estabelecidos¹⁸² e as entidades que se dedicavam à consultoria de segurança não eram controladas, de todo, o que, no nosso entender, constituía um risco para os clientes das mesmas, fossem estas empresas ou particulares.

Desta forma, aos serviços de segurança privada já consagrados no antigo RJSP (resumidamente, a vigilância de bens móveis e imóveis e controlo de entrada, presença e saída de pessoas e de armas ou outros objectos perigosos em edifícios, de acesso

¹⁷⁸ Esta opção de cariz *economicista* parece ter estado, também, na base das alterações operadas pelo DL n.º 135/2010, de 27 de Dezembro, o qual procedeu à 3.ª alteração do DL35. Este DL, para além de prever a comunicação à PSP (leia-se DSP) das alterações registadas nos corpos gerentes dos titulares de alvará ou licença, veio aumentar bastante o valor das coimas e estabelecer que os alvarás e as licenças passariam a ter uma validade de cinco anos, quando anteriormente não tinham prazo de validade.

¹⁷⁹ Cfr. n.º 4 do artigo 1.º, alínea d) do n.º 2 do artigo 4.º e n.º 2 do artigo 16.º, vindo as condições de exercício previstas no artigo 46.º e na Portaria n.º 148/2014, de 18/07.

¹⁸⁰ Cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 4.º.

¹⁸¹ Note-se que, apesar de aparecer actualmente com uma designação derivada de um estrangeirismo e, de certa forma, mais abrangente, a inclusão da actividade de realização de estudos de segurança no âmbito da segurança privada não é inédita. Esta realidade já era considerada actividade de segurança privada no DL n.º 282/86, de 5 de Setembro, cfr. alínea c) do artigo 5.º, algo que se manteve até à revogação do DL n.º 276/93, de 10/08 pelo DL n.º 231/98, de 22/07.

¹⁸² De notar que os RASP têm apontado sucessivamente o incumprimento dos planos de formação (por exemplo, no que concerne às cargas horárias) como problema a corrigir, nomeadamente através de acções inspectivas (ver RASP de 2011 e 2012, pp. 14 e 22, respectivamente).

condicionado ao público, a protecção e acompanhamento pessoal, a exploração e monitorização de centrais de recepção de sinais de alarme e o transporte, guarda e tratamento de valores e objectos de alto valor económico), o legislador juntou três novas funções^{183 184}: o controlo de bagagens e cargas, bem como funções de prevenção de entradas de armas ou substâncias perigosas em zonas restritas de portos e aeroportos; a fiscalização de títulos de viagem de transportes públicos; a consultoria de segurança, nomeadamente a elaboração e implementação de projectos de segurança.

Destas três novas competências, a primeira já era realizada nos principais aeroportos nacionais, ainda que de forma, quanto a nós, manifestamente ilegal¹⁸⁵, isto tendo em conta que, inúmeras vezes, os vigilantes realizavam revistas pessoais de prevenção e segurança a pessoas e buscas em bagagens sem que para tal houvesse a necessária autorização do membro do Governo responsável pela área da administração interna, conforme era estabelecido no n.º 7 do artigo 6.º do DL35¹⁸⁶. Mas mais. Não raras vezes as revistas pessoais de segurança eram (e ainda acontece, contrariando o que a actual norma dispõe) realizadas por palpação (ou seja, eram e são intrusivas), contrariando a norma que preconizava que deveriam ser levadas a cabo com recurso a meios técnicos adequados (*vulgo* detector de metais).

Ainda assim, apesar de a segurança não ficar devidamente salvaguardada – tendo em conta que o actual RJSP não permite que os vigilantes realizem revistas por palpação e será difícil detectar determinados objectos somente com recurso a detectores de metais ou a aparelhos raio-X –, entendemos que a previsão deste serviço é uma evolução importante e que carecia, ainda, de melhor regulamentação, uma vez que se trata de uma das áreas de actuação da segurança privada que mais interfere com os DLG's dos cidadãos.

Quanto à fiscalização de títulos de transporte agora prevista no novo RJSP, era uma actividade também já desenvolvida pelas empresas de segurança privada em alguns concessionários de transportes públicos. Contudo, também esta prática era, quanto a nós, ilícita, tanto por não ser uma função prevista no anterior RJSP, o que viola o princípio da

¹⁸³ Cfr. artigo 3.º da L34.

¹⁸⁴ Por comparação com os serviços permitidos à segurança privada em Espanha, verificamos que apenas os serviços de fiscalização de títulos de transporte e a actividade especificamente prevista para os portos e aeroportos não são previstos neste país.

¹⁸⁵ Mesmo considerando que as normas europeias e nacionais sobre a aviação civil são claras, rigorosas e incisivas quanto à segurança, obrigando os vigilantes que trabalham nas zonas sensíveis dos aeroportos a estarem devidamente credenciados e autorizados pelo Instituto Nacional de Aviação Civil. Consultar, por exemplo, http://europa.eu/legislation_summaries/transport/air_transport/tr0028_pt.htm e <http://www.inac.pt/vPT/Generico/SegurancaEFacilitacao/Legislacao/Paginas/Legislacao.aspx> (consulta a 21/12/2013).

¹⁸⁶ De notar que a autorização tinha duração limitada no tempo.

tipicidade, como por contrariar o disposto na legislação específica sobre a fiscalização de títulos de transporte, nomeadamente no que concerne ao previsto n.º 1 do artigo 5.º da L28, onde se menciona que “a *fiscalização dos bilhetes e outros títulos de transporte* em comboios, autocarros, troleicarros, carros eléctricos, transportes fluviais, ferroviários, metropolitano e metro ligeiro *é efectuada*, na respectiva área de actuação, *por agentes de fiscalização das empresas concessionárias de transportes colectivos de passageiros*”¹⁸⁷. Assim, se a lei prevê que os fiscais estejam vinculados contratualmente às empresas concessionárias, não poderão ser trabalhadores por conta de outrem a realizar este serviço¹⁸⁸, não estando aqui particularmente em causa o facto dos vigilantes que desempenham essas funções serem ajuramentados ou não, visto que muitos deles até o são¹⁸⁹. De notar que, apesar da L34 vir já a prever este serviço no âmbito da segurança privada¹⁹⁰, a Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho continua em vigor e inalterada neste aspecto¹⁹¹, pelo que, quanto a nós, o problema mantém-se.

No que concerne à previsão dos serviços de consultoria de segurança, tal como *supra* referido, pensamos que se tratou de uma mera opção legislativa que permitirá um controlo sobre esta actividade que, como já salientámos, desde a revogação do DL n.º 276/93, de 10 de Agosto, se encontrava em auto-regulação.

Não menos importante, pensamos nós, quanto ao âmbito de aplicação da lei¹⁹², tentando esclarecer-se a questão dos porteiros¹⁹³, refere-se, no n.º 5 do artigo 1.º da L34, que

¹⁸⁷ Itálico nosso.

¹⁸⁸ Na verdade, esta prática chegou a ser abordada na Comissão Parlamentar sobre Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias, sendo dito que era ilícita – ver, a partir do minuto seis, em <http://www.youtube.com/watch?v=2lhBngL6Ejs&feature=related> (consulta a 21/12/2013).

¹⁸⁹ Ver <http://forumdefesa.com/forum/viewtopic.php?t=8420> (consulta a 21/12/2013).

¹⁹⁰ O Partido Comunista Português propôs a eliminação das normas referentes ao “fiscal de exploração de transportes”, não tendo estas alterações sido aprovadas, cfr. CACDLG, *Relatório da Discussão e Votação na Especialidade da Proposta de Lei n.º 117/XII (GOV)*, pp. 1, 2 e 4 (e pp. 3, 7, 22 e 28, do seu anexo), disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>, consulta a 10/04/ 2014).

Esta previsão foi bastante contestada também por diversas comissões de trabalhadores e sindicatos ligados aos transportes públicos (entre outros, a Federação dos Sindicatos de Transportes e Comunicações, a Comissão Intersindical da Carris, a Comissão Intersindical do Metropolitano de Lisboa, E.P.) que enviaram os seus contributos, indo no sentido de que a norma iria colocar vários problemas (incluindo despedimentos) aos fiscais das empresas concessionárias de transportes que realizam a fiscalização de títulos, para além de que estas pessoas procedem também à venda desses títulos, bem como desenvolvem missões relacionadas com a segurança do próprio transporte (disponíveis em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=37389>, consulta a 20/06/2014).

¹⁹¹ Apesar do diploma já ter sofrido até agora três alterações, como *supra* referido.

¹⁹² Para efeitos da L34, considera-se segurança privada [cfr. alíneas a) e b) do n.º 3 e n.º 4 do artigo 1.º da L34]: “a prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes”; “a organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoproteção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes”; “a atividade de formação profissional do pessoal de segurança privada”.

¹⁹³ Veja-se que o DL35 era omissivo quanto a este assunto, o que dava azo a interpretações diversas, sendo frequentes os processos-crime por exercício ilícito de segurança privada levado a cabo por indivíduos não

“ficam excluídas do âmbito de aplicação da presente lei as atividades de porteiro de hotelaria e de porteiro de prédio urbano destinado a habitação ou a escritórios, cuja atividade seja regulada pelas câmaras municipais”, acrescentando-se que “as entidades que prestem serviços de portaria ou as profissões de porteiro cujo âmbito de serviços corresponda, ainda que parcialmente, aos serviços de segurança privada ou às funções da profissão de segurança privado estão sujeitas ao regime previsto na”¹⁹⁴ L34, não podendo os porteiros de prédio urbano desenvolver quaisquer actividades constantes no artigo 18.^o¹⁹⁵, norma que abordaremos mais adiante e que se refere às funções da profissão de segurança privado.

Outra das grandes novidades da L34 é a obrigatoriedade de registo prévio, na Direcção Nacional da PSP¹⁹⁶, das “entidades que procedam ao estudo e conceção, instalação, manutenção ou assistência técnica de material e equipamento de segurança ou de centrais de alarme”¹⁹⁷, ainda que estas (pessoas colectivas ou singulares) e as suas actividades não sejam consideradas como empresas de segurança privada¹⁹⁸.

credenciados para exercerem segurança privada e uma vez que as suas funções ultrapassavam claramente as de um porteiro de prédio urbano, dado que, por exemplo, visualizavam e controlavam SVV e desenvolviam rondas de prevenção, procedendo também à identificação de pessoas. Quanto a nós e no seguimento das definições apresentadas nas alíneas l) e m) do artigo 2.^o da L34, os porteiros (de hotelaria e de prédio urbano) apenas poderão desenvolver funções no âmbito *safety* (verificação de extintores, manutenção de elevadores e de iluminação, etc.) e do conforto/comodidade (abertura e fecho de portas, auxílio em cargas e descargas, indicação de moradas, entrega de correspondência, limpeza de zonas comuns, etc.) para os moradores e visitantes dos imóveis, pelo que tudo o que passe pelo exercício de actividades no âmbito *security* lhes estarão vedadas. Não será por acaso que as autorizações emitidas pela CNPD no âmbito da legalização de SVV referem que a sua finalidade é a prevenção de ocorrência de ilícitos criminais, actividade que faz parte das atribuições, *lato sensu*, da segurança privada. Veja-se que os serviços de portaria são consideravelmente menos onerosos para os clientes (essencialmente devido a, comparativamente às empresas de segurança, as entidades que os desenvolvem terem muito menos encargos), o que os torna apeteceíveis. Contudo, esta prática pode desregular o mercado da segurança privada se os serviços de portaria realizarem funções previstas na L34.

Atento também a esta problemática, ainda que com um outro sentido, o Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna, Juvenal da Silva Peneda, referiu na Reunião Plenária da Assembleia da República, em 6 de Fevereiro de 2013, relativamente à discussão da Proposta de Lei 117/XII (GOV) que “não podemos pôr o monopólio de uma actividade normal — de portaria — nas mãos das empresas de segurança privada, para ter um mercado cativo e aumentar esse tipo de actividade artificialmente” (Cfr. DAR, I Série, n.^o 50, de 7 de Fevereiro de 2013, p. 33).

Também no Brasil existe esta problemática, veja-se CAROLINA RICARDO, *Regulamentação, fiscalização e controle sobre a segurança privada no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Sociologia, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2006, p. 75 (disponível em: http://comunidadesegura.org/files/regulamentacao_fiscalizacaocontroledasegurancaprivadanobrasil.pdf, consulta a 20/06/2014).

¹⁹⁴ Cfr. n.ºs 5 e 6 do artigo 1.^o da L34.

¹⁹⁵ Cfr. alínea m) do artigo 2.^o da L34, *in fine*, embora não compreendamos que esta interdição não esteja também prevista para os porteiros de hotelaria.

¹⁹⁶ Os requisitos, por remissão do n.^o 4 do artigo 8.^o da L34, vêm previstos na Portaria n.^o 272/2013, de 20/08.

¹⁹⁷ Cfr. n.^o 3 do artigo 8.^o.

¹⁹⁸ Cfr. n.^o 2 do artigo 8.^o.

Também não podemos deixar de salientar o especial cuidado que o legislador teve na definição e na caracterização do que se considera “pessoal de vigilância”¹⁹⁹, “pessoal de segurança privada”²⁰⁰ e na delimitação, por categoria, das funções que cada um pode exercer. É que, ao contrário do que acontecia no DL35²⁰¹, o artigo 18.º da L34 é taxativo quanto às funções respeitantes ao conteúdo funcional das diversas especialidades dos vigilantes de segurança privada, servindo este catálogo como um reforço do princípio da tipicidade que abordaremos adiante no nosso trabalho. Assim sendo, os conteúdos funcionais das especialidades previstas²⁰² (a saber, vigilante, vigilante-porteiro, vigilante de protecção e acompanhamento pessoal, assistente de recinto desportivo, assistente de recinto de espectáculos, assistente de portos e aeroportos, vigilante de transporte de valores, fiscal de exploração de transportes públicos e operador de central de alarmes) vêm discriminados no artigo 18.º, não podendo os vigilantes realizar tarefas fora desse elenco, com a excepção das categorias de vigilante e de vigilante-porteiro que, por força do n.º 11 do mesmo artigo, podem desempenhar, respectivamente, funções de operador de centrais de alarmes e funções de vigilante e de operador de centrais de alarmes.

Além disso, a tipicidade e a salvaguarda das funções dos vigilantes e da especificidade da actividade de segurança privada são reforçadas ainda pelo enunciado noutras disposições da L34, tais como:

- a. no n.º 2 do artigo 1.º, que preconiza que “a actividade de segurança privada só pode ser exercida nos termos [desta lei] e de regulamentação complementar”.
- b. nos n.ºs 1, 2 e 5 do artigo 17.º onde se menciona que: “o pessoal de vigilância exerce a profissão de segurança privado regulada nos termos da [L34]”; “para efeitos do disposto na Lei n.º 9/2009, de 4 de março, alterada pela Lei n.º 41/2012, de 28 de agosto²⁰³, a profissão de segurança privado é uma profissão regulamentada, sujeita à obtenção de título profissional e ao cumprimento dos

¹⁹⁹ Na alínea j) do artigo 2.º da L34, define-se pessoal de vigilância como sendo “o trabalhador, devidamente habilitado e autorizado a exercer as funções previstas na presente lei, vinculado por contrato de trabalho a entidades titulares de alvará ou licença”.

²⁰⁰ Na alínea i) do artigo 2.º da L34, define-se pessoal de segurança privada como sendo “as pessoas integradas em grupos profissionais ou profissões que exerçam ou compreendam o exercício das funções de pessoal de vigilância e diretor de segurança previstas na” L34.

²⁰¹ Previa o n.º 2 do artigo 6.º daquele diploma que os vigilantes pudessem exercer, “*entre outras*, as seguintes funções” (itálico nosso).

²⁰² Previstas no n.º 3 do artigo 17.º da L34.

²⁰³ A L39 transpõe para a ordem jurídica interna a Directiva n.º 2005/36/CE, do Parlamento e do Conselho, de 7 de Setembro, referente ao reconhecimento das qualificações profissionais.

demais requisitos previstos no artigo 22.º” da L34²⁰⁴; “sem prejuízo do disposto em legislação especial os grupos profissionais ou profissões que exerçam ou compreendam as funções equivalentes às especialidades previstas (...), independentemente da sua designação ou categoria prevista em contrato coletivo de trabalho, ficam sujeitos ao regime estabelecido pela” L34.

Verifica-se que houve uma clara intenção de deixar bem vincada a *exclusividade* da actividade de segurança privada – também reforçada pela forma como o legislador define “empresa de segurança privada”²⁰⁵ –, de modo a que não existam outras profissões a desenvolver as mesmas funções, quer por, em termos económicos, tal poder desregular o mercado, quer também porque *fugiriam* ao controlo (apertado) a que estão sujeitos todos aqueles (entidades ou particulares) que se dedicam ao exercício lícito da segurança privada.

Não podemos deixar também de fazer uma referência ao Conselho de Segurança Privada – órgão de consulta do membro do Governo responsável pela área da administração interna²⁰⁶ – cuja, natureza, composição e competências vêm previstas nos artigos 39.º e 40.º da L34. Não existindo quaisquer alterações, em relação ao DL35, no que concerne às competências, a grande e única novidade é a integração do director nacional do serviço de Estrangeiros e Fronteiras como membro permanente do CSP²⁰⁷, algo que, quanto a nós, faz todo o sentido²⁰⁸, considerando a actividade que a segurança privada já desenvolve nos portos e aeroportos, locais onde o SEF actua no âmbito das suas atribuições e de acordo com as suas competências, pelo que este organismo deverá ter uma palavra a dizer no que concerne à segurança privada.

Por último, congratulamo-nos com três normas contidas no diploma que são, quanto a nós, da maior relevância, justificando plenamente a sua consagração nesta lei²⁰⁹. Falamos das disposições referentes ao segredo profissional (artigo 6.º), ao dever de identificação

²⁰⁴ O artigo 22.º refere-se aos requisitos e incompatibilidades para o exercício da actividade de segurança privada.

²⁰⁵ De acordo com a alínea a) do artigo 2.º da L34, uma empresa de segurança privada é “toda a entidade privada, pessoa singular ou coletiva, devidamente autorizada, cujo objeto social consista exclusivamente na prestação de serviços de segurança privada e que, independentemente da designação que adote, exerça uma atividade de prestação de serviços a terceiros de um ou mais dos serviços previstos no n.º 1 do artigo 3.º” (itálico nosso). No regime anterior não existia este requisito.

²⁰⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 39.º.

²⁰⁷ Cfr. alínea c) do n.º 2 do artigo 39.º.

²⁰⁸ Muito embora seja possível, de acordo com o n.º 4 do artigo 39.º, o membro do Governo responsável pela área da administração interna convidar outras entidades a estarem presentes nas reuniões do CSP (sem direito a voto), quanto a nós, justificar-se-ia que o presidente da ACT fosse membro permanente deste Conselho, visto que esta Autoridade tem desenvolvido, dentro das suas atribuições, desde 2011, um trabalho na área da segurança privada, quer através de acções de fiscalização quer de recomendações, como veremos mais adiante no nosso estudo.

²⁰⁹ Neste sentido, PGR, *OP. Cit.*, p. 9.

(artigo 36.º) e ao dever de colaboração (artigo 35.º), sendo que a primeira e a esta última (*ipsis verbis*) já se encontravam previstas no DL35.

A respeito do segredo profissional, é um dever que abarca tanto as entidades como o pessoal de segurança privada, só podendo ser determinada a sua quebra nos termos da legislação penal e processual penal e civil, bem como nos casos expressamente previstos na L34²¹⁰.

Quanto ao dever de identificação, no nosso entender, vem no seguimento daquilo que já é previsto nos estatutos profissionais das forças de segurança (nomeadamente da PSP e da GNR) e surge como complemento das obrigatoriedades de aposição visível do cartão profissional e de uso de uniforme, previstas no n.º 1 do artigo 29.º da L34. O dever de identificação prevê que o pessoal de vigilância se considere identificado quando uniformizado e com o cartão aposto visivelmente, mas que, sem prejuízo disso, deverá exhibir este último para atestar a sua condição profissional, sempre que tal lhe for solicitado²¹¹.

Finalmente, no que concerne ao dever de colaboração, este integra tanto o princípio da subsidiariedade e da complementaridade que, cumulativamente com outros, como veremos adiante, regem a segurança privada e a sua actividade. O dever de colaboração previsto no artigo 35.º da L34 apresenta duas vertentes, uma que designaríamos por *administrativa* e outra que chamaríamos de *operacional*.

Quanto à primeira, está vertida no n.º 1 daquele artigo e refere-se que “as entidades titulares de alvará ou de licença, bem como o respetivo pessoal, devem prestar às autoridades públicas toda a colaboração que lhes for solicitada”. Poderá daqui depreender-se que, no decorrer de fiscalizações ou auditorias, estas entidades e o seu pessoal (note-se que não se limita ao pessoal de vigilância, abrangendo também os administrativos, por exemplo) deverão fornecer todos os documentos e informações que lhes forem solicitados pelas autoridades públicas, estando-se na presença de uma colaboração administrativa.

Em relação ao n.º 2, dispõe-se que “em caso de intervenção das forças ou serviços de segurança em locais onde também atuem entidades de segurança privada, estas devem

²¹⁰ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 6.º (estava consagrado no artigo 19.º do DL35). A menção ao processo civil (inexistente na anterior norma) terá sido introduzida derivada da análise feita pelo CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA através do SEU *Parecer – Propostas de Lei alteração ao Decreto-lei n.º 35/2004 – Segurança privada*, datado de 30/11/2012, enviado ao MAI através do ofício GAVP/10206/2012, Ref.ª 2012/GAVPM, Proc.º n.º 12-950/D, p 4.

²¹¹ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 36.º. Consideramos nós que a apresentação do cartão apenas é devida às autoridades com competências de fiscalização da actividade de segurança privada, bem como nos casos em que tal seja efectivamente necessário para que o pessoal de vigilância ateste, em serviço, a sua condição de segurança privado. Assim, não deverá esta norma servir para o vulgar cidadão a use indiscriminadamente.

colocar os seus meios humanos e materiais à disposição e sob a direcção do comando daquele profissional”. Bem diferente é pois a forma de colaboração aqui prevista, a qual será concretizável, por exemplo, quando, durante um evento desportivo em que estejam presentes tanto a segurança privada como forças de segurança pública, haja necessidade de, por motivos de força maior, alterar o dispositivo de segurança, podendo (havendo solicitação nesse sentido por parte do comando do policiamento) os meios de segurança privada ficar sob a direcção das FSS.

2.2.2. A regulamentação

Antes de abordarmos sucintamente as diversas portarias até agora publicadas e que regulamentam a L34, pensamos que é importante que façamos também uma breve análise à Lei n.º 23/2014, de 28 de Abril, que regula a base de dados de segurança privada denominada SIGESP e que cuja criação vem prevista no artigo 56.º da L34²¹². Este sistema contém os dados sobre os processos de licenciamento em instrução, sobre os processos de contra-ordenação e o registo dos cadastros das entidades e pessoas às quais forem aplicadas sanções previstas no RJSP, bem como a informação que permita controlar permanentemente os requisitos exigidos para exercício da actividade de segurança privada²¹³. Em qualquer dos casos, os dados podem ser referentes quer aos titulares de alvará, licença de autoprotecção, autorização para formação e autorização para consultoria, bem como das entidades que procedam ao estudo e concepção, instalação, manutenção de equipamento de segurança e assistência técnica neste âmbito, e ainda do pessoal de vigilância e dos directores de segurança²¹⁴.

Quanto à tipologia dos dados a serem recolhidos, vêm estabelecidas nos artigos 4.º, 5.º e 6.º, dizendo, o primeiro artigo, respeito a todos os processos de licenciamento e autorização, o segundo à verificação, a todo o tempo, do cumprimento dos requisitos estabelecidos e o terceiro às entidades que necessitam de realizar o registo prévio.

²¹² Para uma análise sobre esta problemática, nomeadamente para uma perspectiva comparativa com outros ordenamentos jurídicos europeus, ver CACDLG, *Parecer da Proposta de Lei n.º 200/XII/3.ª GOV*, (originou a Lei n.º 23/2014, de 28 de Abril), disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>, consulta a 20/06 /2014).

²¹³ Cfr. artigo 2.º.

²¹⁴ Cfr. n.º 1 do artigo 3.º.

Importante é ainda referir que, no que concerne aos registos que digam respeito às contra-ordenações e sanções aplicadas, o prazo máximo de conservação é de 3 anos²¹⁵, a contar da decisão (administrativa) definitiva ou do seu trânsito em julgado²¹⁶.

Por fim, uma palavra para a possibilidade que existe de a informação constante no SIGESP ser confirmada através da consulta das bases do Sistema de Informação da Classificação Portuguesa de Actividades Económicas, do Instituto dos Registos e Notariado, I. P., do Instituto da Segurança Social, I. P. e base de dados de identificação criminal²¹⁷, dependendo este acesso de protocolos a celebrar entre a Direcção Nacional da PSP e os serviços públicos responsáveis pelas bases de dados, notificando-se previamente a CNPD “para ponderação da sua conformidade com os requisitos legais aplicáveis ao tratamento de dados pessoais”²¹⁸.

No que diz respeito às portarias e por pontos:

- a. Portaria n.º 261/2013, de 14 de Agosto: veio revogar as Portarias n.ºs 1522-B/2002 e 1522-C/2002, de 20 de Dezembro, e “estabelece os termos e as condições de utilização de assistentes de recinto desportivo em espetáculos desportivos realizados em recintos desportivos em que seja obrigatório disporem de sistema de segurança, nos termos do respetivo regime legal”²¹⁹. O normativo não traz grandes novidades, a não ser a extensão da imperatividade de utilização de ARD’s (cujas funções estão previstas no n.º 5 do artigo 18.º da L34) “nos espetáculos desportivos integrados nas competições desportivas de natureza profissional e nos considerados de risco elevado, com natureza internacional ou nacional, como tal qualificados nos termos da lei, em que pelo menos um dos intervenientes participe em competições desportivas de natureza profissional”²²⁰ e a actualização da terminologia utilizada, por remissão para a L39.

²¹⁵ Note-se que este prazo de conservação, assim como a necessidade de se saberem e guardarem os dados, foi causa de aceso debate na Assembleia da República aquando da discussão, na generalidade, da Proposta de Lei n.º 200/XII (3.ª) — Regulamento do SIGESP (ver DAR, I Série, n.º 53, de 27 de Fevereiro de 2014, pp. 3-9). Quanto a nós, este prazo é insuficiente, considerando que um dos seus objectivos será poder averiguar se determinada entidade/indivíduo é um infractor primário ou se já tem algum histórico, até para se determinar a medida da coima (cfr. artigo 18.º do RGCO) e a sanção acessória a ser aplicada, isto tendo em conta que até o prazo para prescrição de determinadas infracções previstas no RJSP é, em muitos casos, superior a 3 anos, de acordo com o artigos n.ºs 27.º e 27.º-A do RGCO.

²¹⁶ Cfr. n.º 4 do artigo 4.º.

²¹⁷ Cfr. alíneas a), b) e c) do n.º 1 do artigo 8.º.

²¹⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 8.º.

²¹⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º.

²²⁰ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º.

- b. Portaria n.º 272/2013, de 20 de Agosto: vem definir os requisitos e o procedimento de registo, na DN/PSP, das entidades que procedam ao estudo e concepção, instalação, manutenção ou assistência técnica de material e equipamento de segurança ou de centrais de alarme, conforme previsto no n.º 2 do artigo 12.º da L34^{221 222}. Sucintamente o diploma vem definir: aquilo que se deve entender por “material e equipamento de segurança” (n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 2.º); vem estabelecer como se procede o registo (artigo 3.º); quais são os requisitos a que estão sujeitas as entidades, bem como de que forma se verifica a sua capacidade técnica (artigos 4.º e 5.º); quais as competências que deve ter o técnico responsável (artigo 6.º); a possibilidade de averbamento de certificado de qualidade (artigo 7.º); a forma como se procede ao registo, a documentação necessária e a tramitação processual (artigos 8.º e ss.).
- c. Portaria n.º 273/2013, de 20 de Agosto: é aquela que regulamenta mais normas (ao todo, vinte e duas²²³) da L34, contendo mais de cem artigos. Como não seria realista estar a abordar todo o diploma, focaremos apenas os pontos que consideramos de maior relevo, deixando para depois a análise aprofundada de outros, como a VV, o uso de armas e utilização de canídeos.

Desta forma, merece destaque (elencando pela ordem como surgem no artigo 1.º): a regulamentação das condições dos serviços de segurança privada previstos e os requisitos mínimos das instalações e meios materiais e humanos das entidades de segurança privada, previstos no artigo 3.º da L34 [alíneas a) e b)]²²⁴; os requisitos técnicos mínimos dos sistemas e medidas de segurança aplicáveis a instituições de crédito e sociedades financeiras, a entidades

A Portaria 1522-C/2002, de 20/12, apenas obrigava a existência de ARD's “nas competições profissionais de futebol que decorram em recintos desportivos com lotação igual ou superior a 25000 espectadores e cujas instalações obedeçam ao Regulamento das Condições Técnicas e de Segurança dos Estádios, aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 10/2001, de 7 de Junho” (Cfr. §2).

²²¹ O legislador deixou de fora as entidades que comercializam este género de equipamentos, pressupondo que estes estarão em conformidade, visto que quem os concebe e fabrica terá de se encontrar registado e, desde logo, deverá cumprir os requisitos exigidos. Contudo, teremos de dizer que estes equipamentos poderão ser colocados no mercado nacional provindo de países terceiros ou até pelos particulares através de aquisições pela *internet*, pelo que a conformidade pretendida pode não estar assegurada.

²²² Segundo o n.º 2 do artigo 1.º, ficam excluídas do âmbito do diploma as “entidades que desenvolvam as atividades de projeto, comércio, instalação, manutenção ou assistência técnica de sistemas de segurança contra incêndio e que estejam abrangidas pelo regime jurídico de segurança contra incêndios em edifícios, aprovado pelo DL n.º 220/2008, de 12 de Novembro”.

²²³ Cfr. artigo 1.º.

²²⁴ Estes requisitos constam na Portaria, entre os artigos 6.º e 21.º. Damos nota de que algumas das normas de certificação previstas (quer para paredes quer para portas ou vidros), são de cumprimento bastante difícil ou mesmo impossível. Por exemplo, atente-se aos requisitos mínimos (que de mínimos pouco têm) previstos dos SVV contidos no Anexo I à Portaria, para os quais remete a alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º.

gestoras de conjuntos comerciais e a grandes superfícies de comércio, a estabelecimentos onde se proceda à exibição, compra e venda de metais preciosos e obras de arte, bem como a farmácias, postos de abastecimento de combustível e à instalação de ATM's, conforme o artigo 8.º da L34 [alíneas c), d) e e)]²²⁵; os procedimentos para registo de SVV, nos termos do artigo 31.º da L34 [alínea l)]; as condições de uso e porte de arma de arma, prevista no artigo 32.º da L34 [alínea m)]; as condições e requisitos para utilização de canídeos, de acordo com o artigo 33.º da L34 [alínea n)].

- d. Portaria n.º 292/2013, de 26 de Setembro: “aprova as taxas devidas pela emissão, renovação ou substituição do cartão profissional do pessoal de vigilância, pela emissão, renovação e averbamentos de alvarás, licenças e autorizações e pela realização de exames, auditorias e operações de avaliação de conhecimentos”²²⁶.
- e. Portaria n.º 319/2013, de 24 de Outubro: vem definir os requisitos mínimos e os equipamentos para avaliação médica e psicológica dos requisitos previstos na alínea a) do n.º 5 do artigo 22.º da L34, no que se refere ao pessoal de vigilância. Esta portaria conjunta do MAI com o Ministério da Saúde vem colocar sob a alçada da PSP (ao contrário do previsto no DL35), com recurso a médicos e a psicólogos, estes últimos inscritos e reconhecidos pela respectiva Ordem, a avaliação médica e psicológica²²⁷ dos candidatos a exercerem a profissão de segurança privado.
- f. Portaria n.º 234/2013, de 31 de Outubro²²⁸: regula a formação dos coordenadores de segurança, bem como define o procedimento de certificação dos requisitos previstos no n.º 6 do artigo 20.º L34.
- g. Portaria n.º 102/2014, de 15 de Maio: regulamenta o n.º 3 do artigo 9 da L34, definindo “o sistema de segurança obrigatório aplicável aos espetáculos e

²²⁵ Previstos entre os artigos 87.º e 105.º. Congratulamo-nos que o pedido de registo de novos terminais ATM seja precedido de parecer à força de segurança territorialmente competente, nos termos do artigo 105.º, visto que será a entidade mais habilitada a prestar uma informação mais precisa, abrangendo um maior número de variáveis no campo da segurança.

²²⁶ Cfr. artigo 1.º.

²²⁷ O regime das avaliações médica e psicológica vem previsto nos artigos 23.º e 24.º da L34, remetendo para os anexos I e II à mesma.

²²⁸ De notar que o anterior diploma (Portaria n.º 181/2010, de 26 de Março) que *pretendia* regulamentar os coordenadores de segurança nunca foi aplicada, por vários motivos, dentre eles: porque a soma das horas de formação de todos os módulos era apenas de 146, quando o n.º 2 do artigo 3.º previa que o curso tivesse, no mínimo, 150 horas; porque estabelecia um regime em que não se sabia se o coordenador de segurança dependia hierarquicamente dos promotores dos espetáculos desportivos (de acordo com a L39) ou se essa dependência era dos titulares de alvará ou de licença de autoproteção (no âmbito do DL35).

divertimentos em recintos autorizados”, com a finalidade de que estes decorram em segurança²²⁹. Define-se, complementarmente, ainda que o diploma se aplica “a espetáculos de representação artística de canto, dança e música em recintos não dotados de lugares permanentes e reservados aos espetadores ou em espaço delimitado licenciado para o efeito pela autoridade competente, em que o número de espetadores previstos seja igual ou superior a 3000”²³⁰.

Esta é, quanto a nós e em paralelo com as normas que focámos da Portaria 273/2013 de 20 de Agosto, a regulamentação mais relevante do RJSP e uma das que mais poderá contribuir para o garante da segurança pública. Tal como nos estabelecimentos abrangidos pelo DL135 (que abordaremos no próximo subcapítulo), em alguns dos eventos que cabem no âmbito desta portaria é susceptível de ocorrerem alterações da ordem pública e ilícitos criminais, pelo que se justifica a obrigatoriedade de recurso à segurança privada (e, pela primeira vez, a ARE’s), como complemento da actividade de segurança pública, levada a cabo pelas FSS²³¹. Note-se que, também à semelhança do DL135, o legislador definiu que a aplicação das normas só recaía sobre determinados eventos, realizados num tipo de recintos e apenas quando o número de espectadores previstos for igual ou superior a 3000, fazendo aqui uma clara delimitação quanto aos eventos que poderão ser de maior risco para a segurança.

Sendo uma novidade – no anterior RJSP não existia qualquer norma semelhante e a figura de ARE nunca foi regulamentada – e um normativo que, como se referiu, tanto pode contribuir para a segurança de pessoas e bens, esperar-se-ia que o legislador, começando do zero, concebesse um diploma que correspondesse às expectativas. Contudo, por diversos motivos, tal não aconteceu. Em primeiro lugar, porque será difícil, a tempo de se cumprirem as obrigações previstas, saber qual o número de espectadores que assistirão ao evento. Quanto a nós, não deveria falar-se em previsão mas, sim, em número de ingressos emitidos (contando com os convites), até porque um dos deveres

²²⁹ Cfr. n.º 1 do artigo 1.º.

²³⁰ Cfr. n.º 2 do artigo 1.º.

²³¹ Neste sentido, no preâmbulo da Portaria, menciona-se que, “existindo regulamentação especial aplicável aos diferentes domínios de segurança de espetáculos e divertimentos públicos, a área de intervenção do sistema de segurança previsto na presente portaria abrange apenas medidas de prevenção da prática de crimes e de proteção de pessoas”.

do promotor é “informar, até 24 horas antes do início do espetáculo, a força de segurança territorialmente competente, do número de títulos de ingresso distribuídos e/ou da estimativa de número de espetadores”²³². Ora, se esta informação só será *fiável* (assim afirmamos pois, caso contrário, de pouco serviria para as FS) a 24 horas do início do evento, como é que se pode saber – com antecedência suficiente²³³ para se cumprirem as obrigações previstas – se o espectáculo se enquadra no âmbito da portaria.

Em segundo, porque não se menciona a quem é que o promotor deverá apresentar o plano de prevenção e segurança do espectáculo de natureza artística²³⁴.

Em terceiro, porque foi também esquecido designar a quem é que as entidades de segurança privada devem comunicar, “até 6 horas antes do início do espetáculo, a listagem dos assistentes de recinto de espetáculo identificados pelos respetivos números de cartão profissional, sendo este um dever daquelas”²³⁵.

Contudo, nem tudo são aspectos negativos. A elaboração do referido plano (com todos os requisitos e características inerentes ao mesmo) e a obrigatoriedade de recurso a ARE’s – cujo efectivo é calculado de acordo com o estabelecido no artigo 7.º, são, sem dúvida, mais-valias para a segurança dos eventos e, logo, para a segurança pública.

- h. Portaria n.º 148/2014, de 18 de Julho: estabelece o “conteúdo e a duração dos cursos do pessoal de segurança privada [e] as qualificações profissionais do corpo docente”, assim como “regula (...) a emissão de certificados de aptidão e qualificação profissional do pessoal de segurança privada e a aprovação, certificação e homologação dos respetivos cursos de formação profissional”²³⁶. Tal como é mencionado no preâmbulo do diploma, a grande evolução que a segurança privada sofreu (nomeadamente e por exemplo, no que concerne a

²³² Cfr. alínea b) do artigo 5.º.

²³³ Note-se que, até 30 dias antes, caso o evento se enquadre no âmbito do diploma, o promotor é obrigado a elaborar e a apresentar um plano de prevenção e segurança do espectáculo de natureza artística [cfr. alínea a) do artigo 5.º e artigo 4.º].

²³⁴ *Idem*.

²³⁵ Cfr. alínea b) do 6.º. Na nossa opinião, o legislador *colou-se* à norma idêntica existente na Portaria n.º 261/2013, de 14 de Agosto (aliás, é notório que esta portaria teve por base a estrutura daquela outra) e esqueceu-se de mencionar que esta informação seria comunicada ao “ponto de contacto” que o promotor deverá designar de acordo com a alínea c) do artigo 5.º (em alternativa, a comunicação poderia – e poderá – ser feita às FS territorialmente competentes).

²³⁶ Cfr. n.º 1.

competências e categorias do pessoal de vigilância) desde que o anterior regime de formação foi aprovado fez com que aquele modelo se mostrasse desactualizado e, mais do que isso, desadequado, pretendendo-se principalmente, com este novo regime, incrementar as qualificações dos vigilantes, bem como promover a qualidade e credibilização das entidades formadoras²³⁷. Como consequência desta forte aposta na formação, estamos em crer que também a segurança privada e a sua actividade, no geral, sairão beneficiadas e, por arrastamento, também a segurança pública, *lato sensu*.

2.3. Contributos para um conceito (unitário e actual) de segurança privada

Ao contrário daquilo que alguns autores preconizam²³⁸, nem o anterior nem o actual RJSP nos indicam o que é a segurança privada. O que a L34 define no n.º 3 do artigo 1.º é a *actividade* de segurança privada, sendo esta “a prestação de serviços a terceiros por entidades privadas com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes” [cfr. alínea a)] ou a “organização, por quaisquer entidades e em proveito próprio, de serviços de autoprotecção, com vista à protecção de pessoas e bens, bem como à prevenção da prática de crimes” [cfr. alínea b)].

No entanto, quanto a nós, da análise da L34 e dos vários diplomas que a regulamentam, e, bem assim, da realidade jurídico-económica (no seu todo), poder-se-ão retirar pistas que nos ajudam a estabelecer um conceito *unitário* e *actual* de segurança privada. Antes e para tal, damos, também, conta de diversas abordagens – algumas delas divergentes – a esta matéria, levadas a cabo por autores estrangeiros e nacionais.

Começando pelos primeiros, de acordo com o KAKALIK e WILDHORN a segurança privada pode definir-se como “todo o tipo de organizações e indivíduos que providenciam todos os géneros de serviços relacionados com segurança, incluindo investigação, guarda, patrulha, detectores de mentiras, alarmes e transporte de valores”²³⁹. Outra posição refere que a segurança privada inclui “quer indivíduos por conta própria, quer entidades

²³⁷ Cfr. alíneas a) e b) do artigo 2.º.

²³⁸ Nomeadamente NUNO POIARES, *Op. Cit.*, p.p. 581-582 e JOÃO FRIAS, *Caderno Pedagógico*, texto de apoio ao Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa – FDUNL (policopiado), Lisboa, FDUNL, 2013, p. 12.

²³⁹ JAMES S. KAKALIK e SORREL WILDHORN, *Private police in the United States: Findings and recommendations*, Santa Monica, Rand, 1971 (disponível em <http://www.rand.org/pubs/reports/2006/R869.pdf>, consulta a 20 /06/2014), p. 3, tradução livre.

empresariais com financiamento privado e ainda as organizações que prestam serviços de segurança a uma clientela específica a troco de um pagamento, destinado ao indivíduo ou à sua entidade patronal, a fim de proteger pessoas, a propriedade privada ou os seus interesses de perigos variados”²⁴⁰. Já quanto à SOCIEDADE AMERICANA DE SEGURANÇA INDUSTRIAL, a segurança privada define-se como o “sector privado que se dedica à protecção de pessoas, da propriedade e de informações, desenvolve investigações e salvaguarda os activos de organizações”²⁴¹.

Na perspectiva nacional, para PAULO GOMES, a segurança privada é uma actividade particular que se dirige à satisfação das necessidades de segurança específicas de um cliente, nos termos em que este as definiu, caracterizando-se, acima de tudo, pela relação prestador-cliente e por uma missão delimitada e exclusiva, não dispendo, senão a título excepcional, do poder de uso da força²⁴².

No entendimento de PEDRO GONÇALVES, a segurança privada constitui-se como “uma actividade de natureza privada, fundamentalmente desenvolvida por empresas de segurança privada publicamente autorizadas, no cumprimento de contratos de prestação de serviços com os interessados em beneficiar dos seus serviços”²⁴³.

Para JOÃO SIMÕES, “a segurança privada é uma actividade entre empresas habilitadas para o fornecimento de serviços privados de segurança e o cliente, que pode ser um organismo público, privado, ou mesmo um particular”²⁴⁴.

No entender da PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, “a segurança privada corresponde a uma faculdade do particular se proteger a si, à sua família, aos seus empregados, seus negócios e seus bens” e a “indústria de segurança privada consiste nos agentes e entidades que fornecem segurança a pessoas e bens”²⁴⁵.

Posto isto, avançamos para uma definição (nossa) de segurança privada, não sem antes dizer que admitimos facilmente a inexistência, na L34 ou noutro qualquer diploma, de uma definição (legal) de segurança privada que faça referência à vertente económica desta actividade, tendo em conta o carácter jurídico das normas. Contudo, pensamos que fora

²⁴⁰ WILLIAM CUNNINGHAM et al, *Private security trends 1970–2000: The Hallcrest report II*, Boston, Butterworth-Heinemann, 1990, p. 123, tradução livre.

²⁴¹ ASIS International, *International glossary of security terms*, 2009 (disponível em <http://www.asisonline.org/library/glossary/index.xml>, consulta a 20/12/2013), tradução livre.

²⁴² Cfr. PAULO VALENTE GOMES, *Op. Cit.*, p. 598. A definição não aparece *intética*, mas retira-se facilmente do que é defendido pelo autor.

²⁴³ PEDRO GONÇALVES, *Entidades privadas com poderes públicos – o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Colecção Teses, Coimbra, Almedina, 2005, p. 16.

²⁴⁴ JOÃO SIMÕES, *Op. Cit.*, p. 4.

²⁴⁵ PGR, *Op. Cit.*, p. 5.

desse âmbito não se englobar esta vertente implícita à actividade (excluindo, claro está, os casos em que a segurança privada é desenvolvida em regime de autoprotecção, não sendo, pois esta a finalidade primária das entidades detentoras dessas licenças) é alhearmo-nos completamente da realidade: seria impensável – ainda para mais, perante a difícil conjuntura económico-financeira que, em geral, o ocidente e, em especial, o país atravessa – que os privados se dedicassem a desenvolver uma actividade – por muito *nobre* que fosse – sem terem em vista um retorno económico.

Nesta senda, esta é, quanto a nós, uma questão fundamental porque existe e existirá sempre a pretensão de se maximizar o lucro, mesmo que para tal, por um lado, se tendam a descurar questões relacionadas com a regularização de contribuições para a segurança social ou fiscais²⁴⁶ e com a legislação laboral e, por outro, se cometam ilícitos contra-ordenacionais ou penais²⁴⁷. Como consequência destas desconformidades tenderá a desregular-se o mercado e/ou a criar-se um mercado paralelo ilegal, ficando comprometido, num ou noutro caso, o respeito pelos DLG's dos cidadãos e mesmo as condições laborais do pessoal de vigilância, para já não falar na falta de qualidade dos serviços prestados. Estes são, pois, aspectos que nos levam a afirmar que é essencial o controlo e a fiscalização da segurança privada e das actividades por si desenvolvidas²⁴⁸.

Percepcionando estas particularidades, avançamos com uma proposta de definição de segurança privada, dizendo que esta consubstancia uma actividade económica, subsidiária e complementar da segurança pública, desenvolvida por privados mas regulada e controlada pelo Estado, cujo fito é a prevenção criminal (*lato sensu*) e que presta, a particulares ou a entidades públicas, os serviços previstos no RJSP.

2.4. Perspectivas de evolução

Apesar de num futuro próximo poderem surgir algumas alterações ao RJSP, não cremos que sejam significativas ao ponto de se vir a realizar, a curto prazo, uma revolução na segurança privada em Portugal, algo que também não sucedeu com a entrada em vigor da L34. Aliás, consideramos que o novo RJSP, tirando alguns (poucos) aspectos, prossegue o

²⁴⁶ Como veremos, as entidades que pretendam obter (e manter) alvarás ou licenças no âmbito da segurança privada têm de demonstrar, antes e permanentemente, que têm regularizadas as suas obrigações sociais e fiscais.

²⁴⁷ Tal como refere RUI PEREIRA, “em Portugal, o exercício da actividade de segurança privada tem criado, em certos casos, que felizmente são raros, uma espécie de ‘paradoxo da insegurança’. De facto, a pretexto de aumentarem a segurança dos cidadãos, certos indivíduos têm, afinal, provocado o aumento da insegurança”, RUI CARLOS PEREIRA, “A actividade...”, *Op. Cit.*, p. 43.

²⁴⁸ Em sentido idêntico, ROGÉRIO ALVES, *Op. Cit.*, p. 144.

caminho iniciado pelo DL35, que já havia completado dez anos, readaptando diversas normas às necessidades actuais, por um lado, e, por outro, introduzindo algumas que, fruto da experiência e conhecimento acumulado, visam essencialmente restringir, quer a entidades quer a particulares, o acesso a esta actividade, bem como reforçar o controlo da mesma.

Ainda assim, pensamos que ainda antes do surgimento de um novo diploma base, ter-se-á de rever o regime das revistas pessoais de prevenção e segurança previstas no artigo 19.º da L34, que, em contra-ciclo com aquilo que, em Portugal desde 2002, e na Europa, deixou de permitir aos ARD's a realização, por palpação, o que, a nosso ver, não se enquadra no momento actual da segurança privada e, mais do que isso, torna ineficaz esta competência de especialidade da segurança privada, colocando em causa a segurança dos cidadãos nos espectáculos desportivos cuja intervenção de ARD's seja obrigatória²⁴⁹.

Pelo exposto, não perspectivamos que o pessoal de vigilância possa vir a ter um regime de excepção mais permissivo no que concerne ao uso e porte de arma, como sucede, por exemplo, em Espanha, no Brasil, nos Estados Unidos da América e em diversos outros países²⁵⁰.

Outras abrangências que parecem estar fora dos horizontes da segurança privada no nosso país são a actividade de detective privado – apesar de ser uma profissão regulamentada em muitos outros países²⁵¹ – e o controlo de estabelecimentos prisionais²⁵², tal como acontece no sistema anglo-saxónico e também já em Espanha²⁵³. Quanto à primeira, inexistente regulamentação em Portugal²⁵⁴, muito embora seja do conhecimento público²⁵⁵ que existem várias pessoas a prestarem este tipo de serviço, nomeadamente no que diz respeito a investigações de natureza civil e empresarial²⁵⁶. Na verdade, os próprios *detectives* não pretendem que a actividade venha a estar sob a alçada da segurança

²⁴⁹ Voltaremos a abordar esta temática, *infra*, em subcapítulo próprio.

²⁵⁰ Nestes países, a posse de arma pelos vigilantes é regulada de forma distinta do regime geral.

²⁵¹ Ver SECRETARIA DEL INTERÍOR, *Análisis de la legislación comparada en materia de Seguridad Privada*, Ministério del Interior, Valparaíso, Chile, 2008 (disponível em <http://www.leemira.cl/biblioteca/bajar2.php>, consulta a 10/10/2014), p. 7 e COESS, *A comparative overview_of legislation governing the private security industry in the EU*, Birmingham, COESS, 2002, disponível em <http://www.coess.eu/?CategoryID=249>, consulta a 10/10/2014.

²⁵² Sobre esta temática, ISABEL ARRIAGADA GAJEWSKI, “Cárceres privadas: la superación del debate costo-beneficio”, in *Política Criminal*, n.º8 v.15, Chile, Julho 2013 (disponível em http://www.politicacriminal.cl/Vol_08/n_15/Vol8N15A6.pdf, consulta a 10/10/2014).

²⁵³ Ver http://cadenaser.com/ser/2014/10/01/espana/1412121021_850215.html, consulta a 10/10/2014)

²⁵⁴ Existe uma proposta para regulamentar a actividade, apresentada a membros do anterior do XVIII Governo Constitucional pela Associação Nacional de Detectives Privados Portugueses (ANDEPIP), à qual o autor teve acesso aquando da sua participação na 1.ª Conferência desta Associação, realizada no dia 19/11/2011, no Hotel Ibis, em Lisboa (<http://icdetectives.blogspot.pt/2011/11/conferencia-andepip.html>, consulta a 10/10/2014).

²⁵⁵ Bastará uma simples pesquisa no motor de busca *Google*.

²⁵⁶ Ver <http://anidep.org/>.

privada²⁵⁷. Quanto a nós somos da opinião de que é preferível que seja uma profissão regulamentada que preveja os seus limites e controlo e, ainda que podendo fazer parte do RJSP, não deve ser englobada no pessoal de vigilância nem estar dependente de um contrato de trabalho com entidades titulares de alvará, podendo, por exemplo, funcionar sujeita a uma autorização. A respeito da segunda, acreditamos que, para que se concretize em Portugal, ainda haverá um longo caminho a percorrer quer no que concerne à mudança de mentalidades, em geral, quer no que toca à percepção que os cidadãos têm da segurança privada²⁵⁸, competindo a esta última demonstrar que é uma actividade desenvolvida com rigor, respeito pelos princípios que a regem e, logo, pelos DLG's dos cidadãos.

²⁵⁷ Posição manifestada na referida Conferência.

²⁵⁸ Sobre a imagem que os cidadãos têm da segurança privada, SAMUEL MOREIRA, *Op. Cit.*, pp. 59-88.

Capítulo 3. A segurança privada como parte da segurança interna e complemento da segurança pública

3.1. A segurança interna e o Sistema de Segurança Interna

Apesar da terminologia (designação) *segurança interna*²⁵⁹, não nos podemos limitar a analisar o conceito tendo somente como referência o território do Estado²⁶⁰. Motivada pelas alterações políticas, pelo fenómeno da globalização, entre outros, para a abordagem da questão da segurança (interna) devem considerar-se também os contextos regionais e internacionais, pois são muitos e diversos os factores que a podem influenciar, quer positiva, quer negativamente²⁶¹.

Antes de qualquer outro avanço, começamos por referir que até as *acções securitárias* levadas a cabo por particulares na salvaguarda dos próprios e dos seus bens²⁶² se podem enquadrar/integrar – *lato sensu* – no conceito amplo de segurança interna. Como refere PAULO GOMES sobre o novo paradigma denominado governança da segurança, este “implica um co-produção ou pluralização da segurança, que compreende já não apenas os actores tradicionais – as polícias públicas²⁶⁴ – como também as polícias privadas comerciais e bem assim *as formas de voluntariado das comunidades locais*, todos eles envolvidos em parceria, visando dois objectivos comuns: a redução do crime e a melhoria da qualidade de vida das pessoas”²⁶⁵. Mais, é a própria LSI que preconiza que “os cidadãos têm

²⁵⁹ Segundo REINALDO HERMENEGILDO, o termo *segurança interna* terá sido, uma das primeiras vezes, utilizado, em 1977, no Conselho da Europa pelos representantes espanhóis e turcos”. REINALDO HERMENEGILDO, “A segurança interna...”, *Op. Cit.*, p. 30. Esta ideia é reforçada por MÁRIO DIAS, quando afirma que o conceito é “relativamente recente, quer na legislação quer na jurisprudência quer na doutrina”, nas palavras de MÁRIO DIAS, *Op. Cit.*, p. 23.

²⁶⁰ Nas palavras de MANUEL VALENTE, devemos “consciencializarmo-nos de que a Segurança interna hoje não é uma questão do soberano isolado, de um só Estado, antes uma realidade de vários Estados Fronteira”, MANUEL VALENTE, “Reflexões...”, *Op. Cit.*, p. 12.

²⁶¹ Quanto ao modo como os diversos actores interagem no ambiente global, THOMAS FRIEDMAN, *Compreender a globalização. O lexis e a oliveira*, Lisboa, Quetzal, 2000, essencialmente nas pp. 27 e ss. e 179 e ss. Quanto ao fenómeno da globalização da segurança, LUÍS FERNANDES, “As ‘novas’...”, *Op. Cit.*, pp. 123 e ss. Para uma sintética percepção dos motivos que levaram à mudança do paradigma da segurança (interna), RICARDO MATOS, “O sistema de segurança interna e a reforma da polícia austríaca”, in *EHPAA*, Coimbra, Almedina, 2008, pp. 493-498.

²⁶² Estamos a referir-nos, por exemplo às várias medidas de segurança desenvolvidas pelos cidadãos, tais como a construção de muros ou a instalação de vedações em redor de uma propriedade, colocação de grades nas janelas de uma habitação, instalação de sistemas de alarme ou, tão-só, ao seguir e aplicar os usuais conselhos de segurança divulgados pelas autoridades policiais.

²⁶³ MANUEL VALENTE, “Da segurança...”, *Op. Cit.*, p. 289.

²⁶⁴ De forma concisa, sobre o sistema policial do nosso país, ARNOLDO ALMEIDA, *et al*, “Sistema policial português”, in *E25Anos*, Coimbra, Almedina, 2009, pp. 243-261.

²⁶⁵ PAULO GOMES, *Op. Cit.* p. 596.

o dever de colaborar na prossecução dos fins de segurança interna, cumprindo as disposições preventivas estabelecidas na lei, acatando ordens e mandados legítimos das autoridades e não obstruindo o normal exercício das competências dos funcionários e agentes das forças e dos serviços de segurança”²⁶⁶.

De acordo com CUSSON e DUPOND, a segurança interna é “a actividade desenvolvida pelos profissionais de primeira linha com vista à protecção dos seus concidadãos contra os perigos associados à vida em sociedade”²⁶⁷, definição que nos parece curta dado não englobar os perigos e riscos causados pela própria natureza (ambientais ou outros).

A definição legal de segurança interna vem prevista no n.º 1 do artigo 1.º da LSI, sendo “a actividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”²⁶⁸.

Segundo MÁRIO DIAS, esta definição abrange conceitos tradicionais como os de *ordem pública*, *segurança pública*, *tranquilidade pública*, *segurança interior do Estado*, *prevenção da criminalidade*, *protecção das pessoas*, etc..., unificando-os sob uma nova concepção filosófica, política e funcional”²⁶⁹.

Acompanhando o mesmo autor, a actividade de segurança interna fará parte das funções prioritárias, inalienáveis e indelegáveis do Estado, no âmbito dos seus poderes de soberania e de autoridade²⁷⁰, sendo exercida, genericamente, pelos órgãos do Sistema de Segurança Interna²⁷¹ e, especificamente, pelas FSS – organismos públicos, exclusivamente

²⁶⁶ Cfr. n.º 1 do artigo 5.º da LSI.

Mais, segundo os n.ºs 2 e 3 do mesmo artigo, “os funcionários, na acepção do Código Penal, e os militares têm o dever especial de colaboração com as forças e os serviços de segurança, nos termos da lei” e, também, “sem prejuízo do dever de denúncia previsto no Código de Processo Penal, os funcionários, na acepção do Código Penal, e os militares têm o dever de comunicar prontamente às forças e aos serviços de segurança competente os factos de que tenham conhecimento, no exercício das suas funções e por causa delas, relativos à preparação ou execução de factos que possam ser classificados como crimes de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente violenta ou altamente organizada, nos termos do Código de Processo Penal, sabotagem ou espionagem”.

²⁶⁷ AAVV, *Traité de sécurité intérieure*, Coord. Maurice Cusson, Benoît Dupont e Frédéric Lemieux, Montreal, Éditions Hurtubise HMH, 2007, p. 29, tradução livre.

²⁶⁸ Apesar desta previsão, a segurança interna não está prevista na CRP – pelo menos directamente – como tarefa fundamental do Estado. No entanto, um olhar atento para o artigo 9.º da CRP – especialmente do que se retira das alíneas a), b), d), e) e g) – mostra-nos, pensamos que de forma inequívoca, que é sua incumbência a promoção de uma segurança interna amplamente entendida.

²⁶⁹ MÁRIO DIAS, *Op. Cit.*, p. 24.

²⁷⁰ *Ibidem*.

²⁷¹ Cfr. artigos 11.º e ss. da LSI.

ao serviço do povo português, e são rigorosamente apartidários²⁷² – elencados nos n.ºs 2 e 3 do artigo 25.º da LSI²⁷³ e que são a GNR, a PSP, a PJ, o SEF, o SIS e os órgãos da Autoridade Marítima Nacional, bem como do Sistema da Autoridade Aeronáutica, exercendo, estes dois últimos, funções de segurança, nos casos e nos termos previstos na respectiva legislação [cfr. alíneas a) e b) do n.º 3]. Estes organismos fazem parte daquilo que se podem designar por *actores convencionais do SSI*, sendo que existem outros (os *não convencionais*) que adiante abordaremos.

A sua acção desenvolve-se nos domínios das informações (de segurança interna), da prevenção criminal, da ordem pública e da investigação criminal²⁷⁴, respeitando os limites impostos pela Constituição (cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 18.º²⁷⁵, n.ºs 1 e 2 do artigo 266.º²⁷⁶ e n.ºs 2 e 3 do artigo 272.º²⁷⁷) e pela LSI (cfr. n.º 2 do artigo 1.º²⁷⁸ e n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º²⁷⁹).

Quanto às medidas previstas na LSI, “destinam-se, em especial, a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, designadamente contra o terrorismo, a criminalidade violenta ou altamente organizada, a sabotagem e a espionagem, a prevenir e reagir a acidentes graves ou catástrofes, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública” (n.º 3 do artigo 1.º). MÁRIO DIAS sintetiza os objectivos da LSI em três tópicos: a protecção da vida e integridade física das pessoas, a garantia da paz pública (incluindo, acrescentamos nós, a manutenção e, quando necessário, a reposição da ordem pública^{280 281}) e a defesa da legalidade democrática²⁸².

Para uma crítica à composição fixa do Conselho Superior de Segurança Interna, DAVID PEREIRA, “Verde cor de (in)segurança? Da defesa do ambiente à defesa contra o ambiente – alguns contributos da PSP”, in *Politeia*, ano IX – 2012, coord. Manuel Valente, Lisboa, ISCPSI, 2014, pp. 38-40.

²⁷² Cfr. n.º 1 do artigo 25 da LSI.

²⁷³ A que o legislador constitucional atribuiu a designação de *polícia*, cfr. artigo 272.º da CRP.

²⁷⁴ Neste sentido, LUÍS FERNANDES, “Uma perspectiva sobre o Sistema de Segurança Interna”, in *Segurança Interna – Reflexões e legislação*, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 33-43 e MÁRIO DIAS, *Op. Cit.*, p. 27.

²⁷⁵ Princípio da proporcionalidade, *lato sensu*, ou também designado por da proibição do excesso que engloba os subprincípios da necessidade ou exigibilidade, adequação e proporcionalidade *stricto sensu* ou da razoabilidade. Quanto a este assunto, ver, por exemplo, MANUEL VALENTE, *Teoria geral...*, *Op. Cit.*, pp. 91-98

²⁷⁶ Princípios do interesse público, da igualdade, da proporcionalidade, da justiça, da imparcialidade e da boa-fé.

²⁷⁷ Nomeadamente quanto à necessidade de aplicação de medidas de polícia e no que toca ao respeito pelos DLG’s dos cidadãos. Note-se que as medidas de polícia são as previstas na LSI (artigos 28.º e ss.). Até entrada em vigor da actual LSI e das actuais leis orgânicas das FSS (nomeadamente da GNR e da PSP), as medidas de polícia constavam também das até então chamadas leis orgânicas e de funcionamento das FSS. Para uma distinção entre medidas de polícia e medidas cautelares e de polícia, FRANCISCO BAGINA, “Medidas de Polícia versus Medidas Cautelares e de Polícia”, in *E25Anos*, Almedina, Coimbra, 2009, pp. 243-261.

²⁷⁸ Subordinação à CRP, às leis penais e processuais penais, à Lei Quadro de Política Criminal e leis orgânicas das FSS.

²⁷⁹ Conformação com os princípios do Estado de Direito democrático, com os DLG’s dos cidadãos e com as leis de polícia, bem como exigências de necessidade, adequação e proporcionalidade na aplicação das medidas de polícia.

²⁸⁰ PEDRO CLEMENTE afirma que “por norma, o legislador português expressa o conceito de ordem pública em sentido restrito, evocando a manutenção da ordem na via pública, em vez de considerar o conceito de

3.2. A segurança privada como actor da segurança interna

Como já temos vindo a dar conta ao longo do nosso estudo, não compete apenas ao Estado zelar pela segurança dos cidadãos e das suas próprias instituições, pelo que, sob esse prisma, não caberá só às FSS a prossecução da segurança interna. Esta missão recai também na sociedade em geral, nomeadamente através do princípio da colaboração²⁸³ que se materializa, neste âmbito, em deveres gerais e especiais de colaboração previstos na LSI²⁸⁴.

Assim, verifica-se que os cidadãos têm o dever de colaborar na prossecução dos fins da segurança interna, devendo, para tal, cumprir as disposições preventivas estabelecidas na lei, acatar as ordens e mandados legítimos das autoridades e não obstruir o normal exercício dos funcionários e agentes das FSS²⁸⁵ (cfr. n.º 1 do artigo 5.º da LSI). Para além disso, incumbe sobre os funcionários, na acepção do Código Penal, e sobre os militares um dever especial de colaboração com as FSS, que os obriga, sem prejuízo do dever de denúncia previsto no CPP, a comunicar às FSS competentes “os factos de que tenham conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas, relativos à preparação ou execução de factos que possam ser classificados como crimes de terrorismo, criminalidade violenta, especialmente organizada, nos termos do referido Código, sabotagem ou espionagem (cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º da LSI).

A demanda da segurança – interna – é então papel de todos e se, como afirma NUNO SEVERIANO TEIXEIRA²⁸⁶, “garantir a segurança das pessoas e bens é certamente a primeira missão do Estado (...), [aquele] não pode cumprir a sua missão se todos e cada um dos cidadãos não se sentirem parte integrante da sociedade através do Estado, ligados por um contrato social, a que chamamos pacto republicano”, sendo, obviamente, “impossível colocar um polícia atrás de cada cidadão, para garantir a sua segurança”. Assim, é

ordem pública em sentido abrangente, traduzindo no conjunto das missões policiais de cariz preventivo dos actos anti-sociais. Por isso, a ordem pública e a segurança públicas aparecem a par nalguns diplomas legais”, PEDRO CLEMENTE, “Polícia – o caminho...”, in *E25Anos*, Almedina, Coimbra, 2009, p. 91.

²⁸¹ Sobre as restrições de direitos fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição, mais particularmente sobre a ordem pública ou a cláusula geral de polícia, JORGE NOVAIS, *As restrições de Direitos Fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição*, 2.ª Edição, Coimbra, Wolters Kluwer Portugal (sob a marca Coimbra Editora), 2010, pp. 475-487.

²⁸² MÁRIO DIAS, *Op. Cit.*, p. 24. Ainda sobre a temática das restrições não previstas pelas Constituições, mas num âmbito que não só o nacional, ROBERT ALEXY, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, pp. 282 e ss.

²⁸³ Já abordado sucintamente no ponto *supra*.

²⁸⁴ Artigo 5.º da LSI.

²⁸⁵ Cfr. n.º 1 do artigo 5.º da LSI. Estamos presentes, respectivamente, a um dever de colaboração passivo e a um dever de colaboração activo. Neste sentido, MANUEL VALENTE, “Reflexões (Breves)...”, *Op. Cit.*, pp. 17 e 18.

²⁸⁶ SEVERIANO TEIXEIRA, *Op. Cit.*, p. 10.

perfeitamente entendível que “se os cidadãos não estiverem convencidos do seu interesse, individual e colectivo, se não sentirem o vínculo a este pacto (...) que lhes cria tantos direitos como os correspondentes deveres, o direito à segurança não será plenamente realizado” e, acrescentamos nós, também a realização dos DLG’s poderá ser colocada em causa.

Nesta senda, por maioria de razão, também a segurança privada se constitui, cada vez mais, como um actor (*não convencional*) da segurança interna uma vez que, por esta altura e desde já há alguns anos a esta parte, já é co-responsável por garantir segurança de pessoas e seus bens em grandes eventos desportivos, culturais e musicais, bem como actua noutros locais de grande afluência pública tais como centros e grandes superfícies comerciais, isto para além de estar presente até em edifícios públicos, nomeadamente em órgãos de soberania.

É, pois, quanto a nós, incompreensível que a LSI, para além do que é previsto na alínea g) do n.º 3 do artigo 16.º, sobre as competências do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna²⁸⁷ (competindo-lhe “estabelecer ligação com estruturas privadas, incluindo designadamente as empresas de segurança privada”), nada refira quanto à função da segurança privada na segurança interna, nem prevendo qualquer mecanismo de colaboração entre estas duas realidades. Esta ausência é ainda mais notória quando verificamos que, desde que foi alvo de regulamentação em Portugal, a segurança privada foi sempre considerada uma actividade subsidiária e complementar daquela que é desenvolvida pelas FSS, e ainda que esteja impedida de realizar a actividade de repressão criminal, actua no âmbito da sua prevenção, *lato sensu*. Ora, apresentando estas características e detendo um manancial de conhecimento em muitos aspectos da segurança, não se entende porque não se lhe atribui outro tipo de papel na segurança interna²⁸⁸.

Posto isto, acreditamos que numa futura alteração à LSI o legislador não poderá continuar a fazer de conta que a segurança privada é insignificante para a segurança pública e interna, fazendo todo o sentido que se lhe atribua, dentro da complementaridade²⁸⁹ e da

²⁸⁷ De notar que as funções e poderes do Secretário-Geral foram, na altura da discussão do Projecto-Lei na Assembleia da República, bastante polémicas, algo que ainda hoje se verifica. Ver, por exemplo, DAR, II Série A, n.º 178, de 10/05/2012, p. 3, no que concerne à apresentação do Projecto de Lei n.º 226/XII (1.ª), referente à alteração da LSI.

²⁸⁸ Ainda que de forma pouco mais do que incipiente, o Projecto de Lei n.º 226/XII (1.ª) continha, no artigo 22.º, uma referência autónoma à segurança privada e aos guardas-nocturnos.

²⁸⁹ Desde que devidamente controlada, discordamos da posição de MANUEL VALENTE quando este afirma que a acção da segurança privada deve fundar-se apenas no plano da subsidiariedade e nunca no da complementaridade. Cfr. MANUEL VALENTE, “Da segurança...”, *Op. Cit.*, p. 291.

subsidiariedade, um papel que vise aproveitar as suas potencialidades como colaborante na prossecução da segurança interna.

3.3. Distinção entre segurança pública e segurança privada

Ancorada e indissociável da segurança interna é a segurança pública²⁹⁰, a qual tem como cerne “a prevenção de danos sociais, em especial a prevenção criminal *lato sensu*”²⁹¹.

De acordo com NAZARENO MARCINEIRO, a segurança pública “é exercida por uma gama de servidores públicos (...) para garantia do exercício pleno de cidadania, situação na qual o povo de um Estado de direito vê seus direitos civis e políticos garantidos”, ou seja, é um “procedimento de governo que busca fazer pelo povo tudo aquilo que ele não consegue fazer por si só para o bem viver no território”²⁹²

Acompanhamos as posições de ANTÓNIO SOUSA e de CLÁUDIO PEREIRA quando o primeiro salienta que “antes de mais, a segurança pública protege a própria existência do Estado e a capacidade de funcionamento das instituições (Governo, Parlamento, Conselho de Estado, tribunais, embaixadas e, em geral, todos os entes públicos)”²⁹³ e o segundo quando refere que a segurança pública será a “fruição dos direitos constitucionais ligados à incolumidade física e moral, e à expectativa positiva de viver sem medo e sem violência, em um ambiente seguro, desarmado e cooperativo que fortalece a sociabilidade humana”²⁹⁴.

CLÁUDIO PEREIRA distingue segurança pública da segurança privada, através de oito características essenciais que passamos a enunciar: “1) a segurança pública não se reduz à existência ou ausência de crimes; 2) não se esgota com ou sem fatos visíveis e quantificáveis, embora esteja relacionada à experiência emocional e física da violência intolerável; 3) incorpora o medo, sempre intersubjectivo, porque experimentado pela sociedade; 4) é indissociável de dimensões políticas, como a democracia ou ditadura, e de formas localizadas de poder, tirânicas ou libertárias; 5) diz respeito à colectividade; 6) o seu alcance envolve as esferas pública e privada; 7) não pode ser definida por um critério fixo e

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 289.

²⁹¹ *Ibidem*, p. 299.

²⁹² NAZARENO MARCINEIRO, *Introdução ao estudo da segurança pública*, Palhoça, UnisulVirtual, 2005, p. 16 (disponível em http://busca.unisul.br/pdf/88809_Nazareno.pdf, consulta a 10/08/2014).

²⁹³ ANTÓNIO FRANCISCO DE SOUSA, “A Polícia como garante da ordem e segurança públicas”, in *RMP*, ano 23, n.º 90, Minerva, Lisboa, Abr./Jun. de 2002, p. 81.

²⁹⁴ CLÁUDIO PEREIRA, “Segurança pública x segurança privada”, in *Segurança Privada e Pública*, 1.º CISEGUR (Coord. Faria de Oliveira, Eduardo Vera-Cruz e António Marques da Silva), Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012, p. 164.

permanente, nem mensurada de forma abstracta e artificial; 8) depende de contextos singulares, portanto é social, histórica e culturalmente relativa”²⁹⁵.

Esta diferenciação tem como fundamentação aquilo que de mais relevante separa a segurança pública da privada, ou seja a autotutela de direitos, sendo que esta tem carácter excepcional, só se podendo recorrer à mesma quando da impossibilidade de intervenção das autoridades públicas²⁹⁶, *vulgo* polícias, na acepção do artigo 272.º da CRP. Na verdade, para além de defenderem os cidadãos, cabe, apenas e tão-só, às FSS a função de defender também os interesses do próprio Estado “(que não se concretizam necessariamente em direitos subjectivos), já que os serviços de segurança privada, à semelhança, dos particulares, vêem a sua actividade limitada à defesa de direitos subjectivos como a vida, a integridade física, a liberdade e o património”²⁹⁷.

Com um entendimento um pouco diferente, com o qual não concordamos inteiramente, uma vez que não concebemos que a segurança privada seja uma segurança pública privatizada, PEDRO CLEMENTE refere que, “por certo, a segurança privada pertence à esfera da segurança pública, porque visa a protecção de pessoas e bens e possui um carácter instrumental e complementar face às atividades das próprias forças de segurança”, acrescentando que a segurança privada é “uma segurança pública não institucional”, que “a execução da tarefa de protecção de pessoas e bens cabe, em larga maioria, às empresas de segurança privada e o Estado surge como garante do interesse público através da regulação do exercício dessa atividade” e que “a prestação privada de serviços de segurança consiste numa manifestação autêntica do exercício privado de uma função pública”²⁹⁸. O mesmo autor, abordando a distinção entre ordem pública e segurança pública, afirma que a segurança pública “tem a ver com a salvaguarda da cidadania”²⁹⁹.

Uma vez que o local de intervenção não é, como vimos, hoje em dia, diferenciador daquilo que é a segurança pública e a segurança privada, quanto a nós e para além do que foi sendo referido, a melhor forma de distinguirmos estas duas realidades é ter em conta os quatro domínios de actuação das FSS no âmbito da segurança interna (que se propagam também para a segurança pública), para referir que, sendo proibido à segurança privada o exercício de funções no âmbito da investigação criminal, da manutenção da ordem pública e

²⁹⁵ *Ibidem.*, p. 163.

²⁹⁶ RUI CARLOS PEREIRA, “A actividade de segurança privada e os seus limites”, in *Segurança Privada (Actas do 1.º Seminário)*, M.A.I., 1999, p. 44.

²⁹⁷ *Ibidem.*

²⁹⁸ PEDRO CLEMENTE, “Prevenção...”, p. 100.

²⁹⁹ PEDRO CLEMENTE, “Novo...”, p. 63.

da produção de informações de segurança³⁰⁰, lhe resta, tão-só, a intervenção no campo da prevenção criminal³⁰¹ e, ainda assim, apenas em sentido lato. No entanto, e ainda que limitada desta forma, a segurança privada não deixa de ser uma “extensão da segurança pública”³⁰² e de contribuir genericamente para a realização da segurança interna^{303 304}, sempre no estrito cumprimento do preceituado no RJSP e no respeito pela Lei Fundamental e demais legislação.

3.4. A segurança privada como complemento da segurança pública

Tal como vimos até aqui, contribuindo, em sentido lato, para a demanda da segurança interna muito por força da sua acção preventiva no que concerne à criminalidade (essencialmente de massa), a segurança privada constitui-se, subsidiariamente, como um prolongamento da segurança pública, não podendo, portanto, dizer-se que só quem a pode pagar irá usufruir desta protecção (privada), dado que, como sabemos, a maioria das vezes a actividade de segurança privada desenvolve-se em espaços quasi-públicos³⁰⁵ ou mesmo em espaços públicos, logo, locais susceptíveis de serem acedidos por todos os cidadãos, os quais, desta forma, beneficiarão, tal como a entidade contratante, igualmente destes serviços³⁰⁶.

³⁰⁰ Ver n.º 1 do artigo 5.º da L34. Desenvolveremos, *infra*, esta temática.

³⁰¹ Segundo o n.º 3 do artigo 3.º da Decisão do Conselho 2001/427/JAI, de 28 de Maio de 2001, a prevenção da criminalidade pode ser entendida como o processo que “abrange todas as medidas destinadas a reduzir ou a contribuir para a redução da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, tanto quantitativa como qualitativamente, quer através de medidas directas de dissuasão de actividades criminosas, quer através de políticas e intervenções destinadas a reduzir as potencialidades do crime e as suas causas [, incluindo] o contributo dos governos, das autoridades competentes, dos serviços de justiça criminal, de autoridades locais e das associações especializadas (...), de sectores privados e voluntários, bem como de investigadores e do público, com o apoio dos meios de comunicação”.

³⁰² CLÁUDIO PEREIRA, *Op. Cit.*, p. 164. O mesmo autor prossegue afirmando que a segurança privada é “um trabalho orientado e complementar, em pleno exercício de protecção privada, inerente ao modelo de Estado Democrático de Direito”, *ibidem*.

³⁰³ Se é o próprio legislador a considerar que os particulares são também co-responsáveis pela realização da segurança interna, por maioria de razão também a segurança privada contribui para esse desígnio. De realçar que até no RASP de 2005 se menciona que “a actividade de segurança privada (...) representa um importante sector da actividade económica do país, (...) tendo-se tornado uma actividade económica e social relevante ao nível da segurança interna”, cfr. RASP de 2005, p. 1. Esta ideia é reforçada no RASP de 2008, p. 5.

³⁰⁴ Globalmente, concordamos com PEDRO CLEMENTE quando, antes da entrada em vigor da actual LSI e a propósito da revisão da política de segurança pública, referiu que se deveria “*proceder à revisão do conceito de segurança interna, abrangendo a segurança rodoviária, as polícias municipais, a segurança privada e a protecção civil*” (itálico nosso). PEDRO CLEMENTE, *A polícia em Portugal*, (Policopiado), Instituto Nacional de Administração, Oeiras, 2006, p.63.

³⁰⁵ Expressão utilizada por PEDRO CLEMENTE, “Prevenção...”, pp. 100-101.

³⁰⁶ Contrariando MANUEL VALENTE que afirma que a segurança privada se constitui como fomentadora da desigualdade entre pobres e ricos. Cfr. VALENTE, “Da segurança...”, *Op. Cit.*, p. 291.

Além dos aspectos que particularizaremos de seguida e da questão dos princípios da subsidiariedade e complementaridade que abordaremos em subcapítulo próprio, reforçando a ideia de que a segurança privada se constitui, em determinadas ocasiões, como um complemento da segurança pública não podemos deixar de trazer à colação o dever de colaboração previsto no n.º 2 do artigo 35.º. É que o legislador, ao admitir que os meios humanos e materiais da segurança privada, ainda que excepcionalmente, poderão ser úteis às FSS para a manutenção ou, em último caso, reposição da ordem pública³⁰⁷, entendeu que a segurança privada reúne condições para, em determinadas ocasiões, deixar de ter uma actuação subsidiária para passar a ser complementar da segurança pública, ainda que sempre sob a direcção ou comando das forças públicas, o que, no nosso entender, nunca poderá deixar de acontecer.

Para facilitar a apreensão deste nosso ponto de vista, damos o seguinte exemplo: em determinado espectáculo musical, onde estão presentes dezenas de milhares de espectadores, gera-se uma desordem generalizada à qual, num momento inicial, as FS não conseguem fazer frente. Quem melhor preparado (técnica e operacionalmente) do que a segurança privada para, sob orientações do comandante do policiamento, auxiliar na contenção da multidão? Neste contexto, ainda que momentânea e excepcionalmente, verificamos que a segurança privada poderá ser complementar da segurança pública.

3.4.1. As revistas pessoais de prevenção e segurança: o caso dos assistentes de recinto desportivo e dos assistentes de portos e aeroportos

A exemplo do que sucedia no DL35, também a L34 prevê que em determinadas ocasiões muito específicas o pessoal de vigilância, devidamente habilitado para tal (nomeadamente o ARD, o ARA e o segurança-porteiro), possa realizar revistas de prevenção e segurança³⁰⁸, com o objectivo de prevenir que determinados objectos ou substâncias consideradas perigosas possam ser introduzidas em determinados espaços de acesso restrito.

Iniciando esta breve análise pelos ARD's, consideramos que a sua criação constitui a mais importante inovação operada na segurança privada em Portugal nos últimos 10/15

³⁰⁷ Para uma percepção do que se entende por ordem pública: PEDRO CLEMENTE, "Novo...", pp. 62 e 63; NAZARENO MARCINEIRO, *Op. Cit.* pp. 52-54.

³⁰⁸ Estas revistas demarcam-se das realizadas pelos OPC no âmbito da legislação processual penal, constituindo-se como uma actuação de prevenção do perigo, não sendo exigida "a verificação material de qualquer suspeita de detenção ou posse de objectos bastando tão somente que a pessoa a revistar deseje entrar" em determinando local sujeito a controlo e onde esta medida se possa concretizar de acordo com a lei. Cfr. MANUEL VALENTE, *Revistas e buscas*, 2.ª edição revista e aumentada, Coimbra, Almedina, 2005, pp. 51-52.

anos. Surgidos, em 2002, pouco antes da realização no nosso país da Fase Final do Campeonato da Europa de Futebol 2004, a utilização dos ARD's veio revolucionar as operações de segurança e os policiamentos realizados no âmbito de espectáculos desportivos, nomeadamente daqueles a que a lei obrigava à sua utilização³⁰⁹.

Para além de outras características previstas na lei, os ARD's tinham a capacidade de realizar revistas de prevenção e segurança por palpação³¹⁰, o que em muito veio facilitar o controlo de entrada em recintos desportivos de objectos e substâncias proibidas ou susceptíveis de gerar ou possibilitar actos de violência, sem que isso implicasse uma desresponsabilização das FSS neste particular³¹¹.

No entanto, através do n.º 1 do artigo 19.º da L34, em contra-ciclo com o que sucede na Europa e contrariamente àquilo que seria de esperar, o legislador vem impedir que os ARD's realizem revistas de prevenção e segurança através de palpação.

Dispõe então a norma que os ARD's, “no controlo de acesso aos recintos desportivos”, bem como os APA's, “no controlo de acesso a zonas restritas de segurança de instalações portuárias e aeroportuárias, podem efetuar revistas pessoais de prevenção e segurança com o estrito objetivo de impedir a entrada de objetos e substâncias proibidas ou suscetíveis de gerar ou possibilitar atos de violência, *devendo*, para o efeito, recorrer ao uso de raquetes de deteção de metais e de explosivos ou operar outros equipamentos de revista não intrusivos com a mesma finalidade, previamente autorizados”³¹².

Esta interdição é, quanto a nós, um passo atrás quanto à segurança de eventos desportivos. É que, se com o anterior regime já não eram detectados inúmeros objectos (pedras, bolas de golf, etc.) que ao serem arremessados colocavam em causa a integridade física dos espectadores, neste momento a possibilidade de tal acontecer aumentou significativamente. Além disso, também não nos parece realista, essencialmente em jogos de futebol em que a assistência seja na casa das dezenas de milhar de espectadores, que um ARD's execute milhares de revistas seguidas recorrendo ao detector de metais, até pelo simples facto de que, como se sabe, as pessoas tenderem a aglomerar-se junto às entradas não dando grande espaço para quem realiza a tarefa das revistas.

Do nosso ponto de vista, o legislador deveria, antes, ter estendido o regime anterior aos APA's – no âmbito da sua actividade de controlo de zonas de acesso restrito em portos e

³⁰⁹ Ver a L39 e as agora revogadas Portarias n.ºs 1522-B/2002 e 1522-C/2002, de 20/12.

³¹⁰ Cfr. previsto no n.º 6 do artigo 6.º do DL35.

³¹¹ Cfr. n.º 3 do artigo 25.º da L39.

³¹² Itálico nosso, A alteração que trocou o vocábulo ‘podendo’ por ‘devendo’ foi apresentada pelo Grupo Parlamentar do Partido Social Democrata, cfr. CACDLG, *Op. Cit.*, pp. 5 (e p. 29 do Anexo ao mesmo).

aeroportos – e não, como fez, afastar, de todo, a possibilidade do vigilantes realizarem revistas por palpação, até porque, especialmente nos aeroportos, é imperativo que os níveis de segurança sejam elevados.

Ainda no âmbito das revistas (sempre com recurso ao detector de metais), uma última nota para dar conta que se continua a prever que estas possam ser concretizadas, por um período delimitado de tempo, em casos que se justifique um reforço da segurança, sendo que a entidade titular de alvará ou de licença deve proceder à afixação da respectiva autorização, junto da entrada onde se realize o controlo de acesso³¹³.

Quanto às revistas realizadas pelos seguranças-porteiros no controlo de acessos a estabelecimentos de restauração ou bebidas é regulada pelo DL135 que abordaremos adiante.

3.4.2. A obrigatoriedade de instalação de medidas de segurança: artigos 7.º e seguintes da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio

A imposição legal de determinadas entidades adoptarem medidas específicas de segurança (privada) não é nova, uma vez que, desde há longa data, as instituições de crédito e/ou financeiras já a isso serem obrigadas. Contudo, e apesar de também pelo anterior RJSP já se impor (ou possibilitar), a algumas entidades³¹⁴, a adopção de determinadas medidas de segurança, a L34 vem, entre os artigos 7.º e 10.º, alargar a sua abrangência a outros sectores (económicos) de actividade que o legislador entendeu serem de risco e, portanto, susceptíveis de quebras de segurança, bem como prevê um catálogo de medidas de segurança a serem instalados³¹⁵.

Estas (novas) imposições tendem a ser mais um contributo da segurança privada para *a causa* da segurança pública, ainda que a adopção de tais medidas não seja consensual³¹⁶

³¹³ Cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 19.º da L34. A autorização é emitida pelo Director Nacional da PSP, por força do constante na alínea h) do parágrafo 3.º do Despacho n.º 201/2014, 19/12/2013, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna (Despacho 201).

³¹⁴ Cfr. artigo 4.º do DL35, essas entidades eram o Banco de Portugal, as instituições de crédito e financeiras, os estabelecimentos de diversão nocturna, determinados eventos desportivos realizados em recintos dessa natureza e espaços de acesso condicionado ao público que sejam considerados de elevado risco de segurança.

³¹⁵ Que podem passar pela criação de departamentos de segurança, pela existência de directores de segurança, pela existência de um serviço de vigilância dotado de seguranças privados, pela instalação de SVV, por ligações a centrais de alarmes, e por outras medidas de segurança física [cfr. alíneas de a) a f) do n.º 3 do artigo 7.º da L34].

³¹⁶ Num quadro económico-financeiro extremamente difícil, somos da opinião de que a obrigatoriedade de adopção destas medidas de segurança será excessiva, especialmente no que diz respeito a micro e médias empresas, seja de que ramos de actividade forem. Neste sentido e no que diz particular respeito às farmácias e postos de abastecimento de combustível, FILIPE NETO BRANDÃO, Deputado do Partido Socialista (cfr. DAR, I

nem bem aceites quer por parte de diversas entidades e organizações abrangidas³¹⁷, quer por parte da própria CNPD³¹⁸.

Desta forma, o n.º 3 do artigo 7.º vem especificar que medidas poderão ter de ser instaladas/adoptadas³¹⁹, sendo que o n.º 4 se refere especificamente às imposições previstas para as empresas ou entidades industriais, comerciais ou de serviços que necessitem de realizar o transporte de valores (moeda, metais preciosos e outros) ou de obras de arte cujo valor ascenda a mais de €15.000 ou €25.000 para as instituições de crédito ou sociedades financeiras, nos termos do n.º 5. Para estas entidades a norma obriga ao recurso a entidades habilitadas à prestação de serviços de segurança privada, desde que, claro, não sejam titulares de licença de autoprotecção.

Ainda no artigo 7.º, as previsões dos n.ºs 7 e 8 são, quanto a nós, pouco realistas e até vagas do ponto de vista normativo. No n.º 7 estabelece-se que “as entidades cujas características ou serviços prestados possam ser considerados de risco para a segurança e ordem pública podem ser obrigadas a adotar um sistema de segurança específico que inclua vigilância humana, controlo de acessos e medidas de segurança física, por período limitado no tempo não superior a 60 dias, estabelecidos em portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna”. Claro está que se fica à espera que o legislador especifique aquilo que se deve considerar o tal “risco para a segurança e para a ordem pública” e a resposta a esta questão é-nos dada pelo n.º 8, considerando-se “de risco, nomeadamente, o estabelecimento em local em que exista razoável risco da ocorrência de facto qualificado pela lei como crime”.

Série, n.º 50, de 7 de Fevereiro de 2013, p. 30) e ANTÓNIO FILIPE, Deputado do Partido Comunista (cfr. idem, p. 32).

³¹⁷ Veja-se, por exemplo, os pareceres dados pela Associação Nacional de Revendedores de Combustível (através de fax de 30/11/2012, enviado para o MAI, em resposta ao Ofício 8535/2012, Proc.11081.05/11) e pela Associação Nacional de Farmácias (através de mensagem de correio electrónico enviada, no dia 30/11/2012, para o Gabinete do Ministro da Administração Interna) no que concerne à consulta realizada pelo MAI sobre a Proposta de Lei n.º 117/XII/2.ª (GOV) – proposta de lei que visava alterar o DL34 e que deu origem à L34 –, nas quais, ambas as associações, muito embora valorizem as questões da segurança, questionam a oportunidade das medidas de segurança que terão de adoptar, num quadro sócio-económico bastante difícil e considerando que muitos dos operadores são detidos por micro-empresas e até por empresas familiares (disponíveis em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=37389>, consulta a 20/06/2014).

³¹⁸ Veja-se o Parecer da CNPD, n.º 81/2012, de 04/12, referente ao Processo n.º 12180/12, p. 5, (disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>, consulta a 30/08/2014) onde aquela Comissão ressalva que o uso da VV deverá ser ponderado e somente utilizado quando outros meios menos onerosos para os direitos dos cidadãos não sejam eficazes.

³¹⁹ Nomeada e cumulativamente ou não: departamentos de segurança; um director específico responsável pela segurança; a adopção de um serviço de vigilância dotado de pessoal de segurança privada; a instalação de sistemas de videovigilância; a conexão dos sistemas de segurança a uma central de alarmes, própria ou de terceiros devidamente habilitados; a obrigatoriedade de recurso a pessoal de vigilância e adopção de medidas de segurança física.

Daqui, surgem-nos imediatamente várias interrogações. Em primeiro lugar, estabelecer-se como ponto de partida para a implementação da medida *um risco razoável* (leia-se, boa possibilidade) *de ocorrência* é, no mínimo, *suis generis*, tendo em conta que, como se sabe, raro será o local, por exemplo, da Cidade de Lisboa onde não exista esse risco. Diferente era se o legislador tivesse trocado o vocábulo *razoável* por *elevado* ou *alto*. Desta forma, sim, pensamos que a norma teria razão de ser, visto que, como se apresenta, todos os estabelecimentos poderão ser obrigados a possuir determinado sistema de segurança privada. Por outro lado, o legislador continuou na mesma senda ao usar o vocábulo *facto* e não *factos*. Daí questionarmos se bastará *um e só um* acontecimento para que determinado local seja considerado de risco: fica a dúvida. Por fim, também não se apresenta um catálogo dos factos tipificados na lei como crime que poderão preencher a norma, pelo que, assim sendo, se deve considerar qualquer um – levado ao extremo, até poderá vir a ser referido na futura portaria (prevista no n.º 7, *in fine*) que a mero risco de, em determinado local, ocorrer um crime de difamação obrigará um estabelecimento a adoptar algumas medidas de segurança.

Se no artigo 7.º se enunciam quais as medidas de segurança que poderão ter de ser aplicadas, no artigo 8.º identificam-se, em concreto, quais são as tipologias de entidades e que medidas terão de adoptar. Assim, as instituições de crédito e as sociedades financeiras (n.º 1) devem possuir: um departamento central de segurança, na directa dependência do órgão executivo, cujo director seja habilitado com formação específica de director de segurança de acordo com o RJSP; um sistema de videovigilância; dispositivos de segurança e protecção; uma central (própria ou de uma empresa de segurança) de controlo, receptora de sinais de alarme e de videovigilância, que assegure o contacto com as forças de segurança. Também as entidades gestoras de conjuntos comerciais com área bruta locável³²⁰ igual ou superior a 20.000m² e de grandes superfícies de comércio³²¹ que disponham, ao

³²⁰ Falta, quanto a nós, definir se a área de estacionamento/parqueamento é considerada como locável, dado que poderão existir tendencialmente três géneros de parques: os gratuitos; os pagos e explorados pelo próprio proprietário do conjunto comercial; os pagos, mas cuja exploração pertence a terceiros. Quanto às duas primeiras situações temos algumas dúvidas que entrem para o total da área locável, visto que nem numa nem noutra há a realização fixa de um proveito. Já quanto à terceira hipótese acreditamos que, arrendando-se o espaço, a área passa a ser locável. A questão é pertinente considerando que muitas vezes a área de estacionamento é superior à volumetria dos próprios conjuntos comerciais e que desta decisão estará dependente um dispêndio (ou não) de milhares de euros.

³²¹ Outra dificuldade é saber o que se entende por “grandes superfícies de comércio”, visto que o diploma que rege esta matéria – Lei n.º 12/2004, de 30/03 – apenas se refere a “grandes superfícies de comércio”, não sendo claro que a excepcionalidade contida na alínea a) do n.º 2 do artigo 35.º desta Lei (onde se menciona que a revogação do anterior regime não prejudica a remissão operada por diplomas legais em vigor para a definição de «grandes superfícies comerciais», estabelecida na alínea a) do n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 258/92, de 20 de Novembro) se aplique a futuras referências, como é o caso daquela que é feita na L34.

nível nacional, de uma área de venda acumulada igual ou superior a 30.000m² (n.º 2) devem dispor dos mesmos sistemas referidos para as instituições de crédito ou financeiras, excluindo a necessidade da central assegurar o contacto com as forças de segurança.

Quanto aos estabelecimentos onde se exibam, comprem e vendam metais preciosos e obras de arte (n.º 3) e as farmácias e os postos de abastecimento de combustível (n.º 4) ficam obrigados à instalação de SVV's e de sistemas de segurança e protecção.

Os requisitos técnicos mínimos para os sistemas de segurança serão alvo de regulamentação por portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna (n.º 7).

Além das situações mencionadas, o artigo 9.º vem ainda estabelecer a obrigatoriedade de determinados divertimentos públicos e locais de diversão adoptarem sistemas de segurança específicos, a saber: os estabelecimentos de diversão nocturna (n.º 1) ficam obrigados ao cumprimento da legislação específica que lhes diz respeito³²²; os espectáculos desportivos realizados em recintos desportivos (n.º 2) devem cumprir a regulamentação nesse âmbito³²³; a realização de espectáculos e divertimentos em recintos autorizados³²⁴ (n.º 3) deve comportar um sistema de segurança que inclua ARE's e demais meios de vigilância previstos na L34 e legislação especial³²⁵.

Mas a L34, no artigo 10.º, vem ainda prever normas especiais de segurança para a instalação de equipamentos dispensadores de notas de euro (*vulgo*, ATM's – terminais automáticos). Assim, a instalação destes aparelhos fica “sujeita a avaliação prévia das condições de segurança do local de instalação e ao cumprimento dos requisitos técnicos e medidas de segurança previstas na presente lei, visando a protecção de pessoas e bens e a prevenção da prática de crimes” (n.º 1), sendo que esses requisitos (n.º 2), bem como “as regras de conduta e segurança em operações de manutenção”, serão alvo de regulamentação por parte do responsável do Governo responsável pela área da segurança interna³²⁶. Esta previsão legal terá como fundamento prevenir a ocorrência de furtos e roubos relacionados com este tipo de equipamentos, sujeitando a sua instalação e a manutenção (carregamentos)

³²² Aplica-se o DL135.

³²³ Nomeadamente o disposto na L39 e na Portaria n.º 261/2013, de 14/08.

³²⁴ De acordo com as alíneas a) e b) do n.º 4 deste mesmo artigo, esta norma não se aplica a “espetáculos de representação artística de canto, dança e música realizada em recinto dotado de lugares permanentes e reservados aos espectadores, nem a espectáculos de representação artística de teatro, literatura, cinema, tauromaquia e circo” nem “a recintos de diversão e recintos destinados a espectáculos de natureza não artística”.

³²⁵ Aplica-se a Portaria n.º 102/2014, de 15/05.

³²⁶ Ou seja, a aplicação destas medidas carece regulamentação diversa (cfr. n.ºs 2,3 e 4 do mesmo artigo).

que é realizada a cuidados que possam minimizar o risco de tal suceder, uma vez que, como se sabe, têm sido vários os furtos e roubos realizados neste âmbito.

3.4.3. O regime específico de segurança privada previsto no Decreto-lei n.º 135/2014, de 8 de Setembro

O recentemente publicado DL135 – que “estabelece as medidas de segurança obrigatórias e, estabelecimentos de restauração ou de bebidas que disponham de espaço a dança, ou onde normalmente se dance, incluindo os integrados em empreendimentos turísticos, se acessíveis ao público em geral (ou estabelecimentos de diversão nocturna³²⁷), nos termos do artigo 9.º” da L34 (cfr. artigo 1.º do diploma) – veio revogar e substituir o DL101, que regulava esta matéria, o qual, para além de já não estar de acordo com o previsto no novo RJSP (nomeadamente na L34)³²⁸, continha um processo complexo de comunicação obrigatória e estabelecia uma obrigatoriedade – para estabelecimentos até 100 lugares – de ligação à central pública de alarmes, agora suprimida³²⁹.

O regime específico de segurança privada agora regulado pelo DL135 é, do nosso ponto de vista, extremamente relevante no que concerne à complementaridade que esta actividade tem em relação à segurança pública, nomeadamente no que diz respeito à vertente preventiva desta última. Note-se que a prática de actividades ilícitas relacionadas com a segurança privada se manteve em 2013, continuando a ser uma prioridade para a segurança interna, uma vez que proporciona ligações a sectores sensíveis e a estabelecimentos de diversão nocturna, pelo que tem atraído indivíduos ligados a grupos criminosos, ao tráfico de estupefacientes e de armas, bem como a actividades relacionadas com a imigração ilegal e tráfico de seres humanos³³⁰.

As medidas de segurança obrigatórias previstas no diploma (no seguimento do que advinha do regime que revogou) pretendem evitar ou pelo menos diminuir a probabilidade de ocorrência de ilícitos criminais em estabelecimentos comerciais que, pela sua natureza, têm sido considerados, desde há vários anos, como de risco, uma vez que neles existe maior

³²⁷ Usaremos esta designação sempre que pretendamos falar dos estabelecimentos abrangidos pelo DL135.

³²⁸ No preâmbulo do DL135 refere-se que a L34, (...) bem como a experiência colhida com o regime jurídico em vigor, impõem a revisão da legislação referente aos sistemas de segurança privada dos estabelecimentos de restauração ou de bebidas que disponham de salas ou de espaços destinados a dança ou onde habitualmente se dance, com o objetivo de reforçar a segurança de pessoas e bens”.

³²⁹ Cfr. preâmbulo do DL135.

A nosso ver, o processo de comunicação nada tinha de complexo, uma vez que passava tão-só pela entrega nas FS territorialmente competentes (PSP ou GNR) de um formulário através do qual os responsáveis pelos estabelecimentos indicavam quais as medidas de segurança que tinham implementadas.

³³⁰ Cfr. RASI de 2013, pp. 29-30.

probabilidade de ocorrerem alterações da ordem pública ou ilícitos criminais³³¹. Como refere o legislador, “a experiência colhida com os regimes jurídicos anteriores aconselha a adoção de medidas que visem garantir a proteção de bens jurídicos pessoais e patrimoniais, essencialmente na vertente preventiva, dissuadindo comportamentos ilícitos, e que, simultaneamente, de forma subsidiária e complementar contribuam para a segurança dos seus utilizadores”³³².

Antes, contudo, de realizarmos uma abordagem ao novo regime – o qual releva, quanto a nós, muito, para as questões da segurança interna, pública e privada –, sempre diremos que, na nossa opinião, o DL101 cumpriu de forma bastante satisfatória os seus objectivos, sendo também um bom exemplo de construção jurídica. Na verdade, tirando um ou outro pormenor em que, por exemplo, o normativo não previu punição para determinada infracção³³³, os estabelecimentos enquadráveis no âmbito do diploma foram instalando os sistemas de segurança³³⁴, salvaguardando-se, assim, a integridade física dos cidadãos que os frequentam e também daqueles que ali desenvolvem a sua actividade profissional.

Voltando a nossa atenção para o DL135, verifica-se que se operaram alterações em essencialmente três aspectos: um primeiro, no qual define quais os estabelecimentos que estão ou não sujeitos às medidas previstas no diploma³³⁵, considerando a tipologia, a

³³¹ São diversos os casos de desordens em estabelecimentos de diversão nocturna noticiados pelos OCS, causando algum alarme na população. Como exemplo, ver http://www.jn.pt/paginainicial/interior.aspx?content_id=502006, <http://www.rtp.pt/noticias/index.php?article=874&tm=8&layout=121&visual=49> e <http://publico.pt/sociedade/noticia/tiroteio-na-discoeca-afrolux-provoca-um-morto-e-dois-feridos-1187885> (consulta a 10/10/2014).

Sobre a segurança nocturna, numa representação que os OCS fazem do policiamento público e privado, PHILLIP WADDS, “Security nighlife: media representation of public and private policing”, in *The Australian and New Zealand Critical Criminology Conference 2010*, Sydney, University of Sydney, 2010, disponível em http://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/7374/1/Wadds_ANZCCC2010.pdf, consulta a 10/08/2014.

De acordo com o “Diagnóstico, ao nível dos Estados-Membros e da União Europeia, sobre a relação entre a criminalidade de massa e a criminalidade organizada”, as zonas de divertimento nocturno são, para 16 dos 27 Estados-Membros, o terceiro ‘ponto quente’ de criminalidade dentro das cidades e, em meios suburbanos, aquelas zonas são apontadas como focos de criminalidade por 6 do total dos Estados, cfr. PAULO GOMES, *et al.*, “Criminalidade de massa e criminalidade organizada – um inquérito europeu”, in *Cadernos de Administração Interna*, Direcção-Geral da Administração Interna, Lisboa, 2009, p. 49.

³³² *Idem.*

³³³ Por exemplo, apesar da alínea e) do n.º 1 do artigo 3.º do DL101 referir que “os proprietários e os administradores ou gerentes de sociedades que explorem os estabelecimentos (...) são obrigados”, entre outras imposições, “a destruir imediatamente as gravações de imagem e som, uma vez esgotado o prazo previsto (...), se estas não lhes forem solicitadas”, facto é que não existia punição para o incumprimento desta norma.

³³⁴ Por exemplo, comparando as infracções detectadas durante as fiscalizações a estes estabelecimentos, verifica-se que, em 2009, foram realizadas 1897 acções, sendo detectadas 578 infracções (equivalente 30,5%), ao passo que, em 2011, foram levadas a cabo 2449 acções, detectando-se 484 infracções (equivalente a 19,8%), registando-se assim, em 2 anos, um decréscimo de cerca de 10%, o que não deixa de ser significativo.

³³⁵ O DL101, para a delimitação de quais os estabelecimentos que eram abrangidos pelas normas, remetia para o DL n.º 234/2007, de 19/06 (cfr. n.º 1 do artigo 1.º do DL101), o qual foi revogado expressamente pelo DL n.º 48/2011, de 01/04 (DL48), o que, quanto a nós, vinha impossibilitar a aplicação do DL101, até porque,

lotação³³⁶ e o horário de funcionamento (artigos 2.º e 3.º); um segundo, que identifica, define e caracteriza as medidas de segurança a instalar nos estabelecimentos, bem como determina que responsabilidade por essa instalação é dos respectivos titulares do direito de exploração (artigos 4.º a 8.º); um último, que diz respeito ao regime contra-ordenacional, de coimas e de sanções acessórias (artigos 9.º e 10.º), e, bem assim, à competência para a fiscalização, para a instrução de processos e para aplicação das coimas e respectivas sanções (artigo 11.º), e que estabelece, ainda e à semelhança do regime anterior (ainda que com requisitos diferentes), o regime das medidas cautelares de encerramento provisório (artigo 12.º).

No que toca ao primeiro vector, ainda que à primeira vista se pudesse pensar que a interpretação das normas não oferecia grandes dúvidas, depois de uma análise mais atenta, verifica-se que houve alguma falta de rigor na delimitação dos estabelecimentos³³⁷ que necessitam de adoptar as medidas de segurança previstas, pelo que passamos a escarpelizar a norma. Assim, o DL135 aplica-se:

- a. aos “estabelecimentos de restauração ou de bebidas que disponham de espaços ou salas destinados a dança, ou onde habitualmente se dance, incluindo os integrados em empreendimentos turísticos, se acessíveis ao público em geral”³³⁸;
- b. aos “locais de prestação de serviços de restauração ou de bebidas com carácter não sedentário que disponham de espaços destinados a dança ou onde habitualmente se dance, cuja lotação seja igual ou superior a 100 lugares”, e que se desenvolvam, entre outros, “em unidades móveis, amovíveis ou em instalações fixas onde se realizem menos de 20 eventos anuais, com uma duração

para agravar, no DL48, a referência às tipologias dos estabelecimentos era feita nos seus anexos. Na verdade, o legislador poderia ter *corrigido* esta situação aquando da alteração operada no DL101, mas tal não sucedeu.

³³⁶ A aferição da capacidade dos estabelecimentos far-se-á de acordo com as regras contidas “no regime jurídico aplicável ao acesso e exercício da atividade de prestação de serviços de restauração ou de bebidas e respectiva regulamentação” (cfr. n.º 6 do artigo 2.º do DL135).

³³⁷ No n.º 1 do artigo 3.º definem-se os tipos de estabelecimentos e das actividades consideradas para o diploma, a saber: “atividade de restauração e bebidas não sedentária”; “Estabelecimento”; “Estabelecimento de bebidas”; “Estabelecimento de restauração”; “Estabelecimento de restauração ou de bebidas que disponham de espaços destinados a dança ou onde habitualmente se dance”. Quanto a estes últimos diz-se serem “os espaços onde os clientes dancem *de forma não ocasional, na generalidade dos dias* em que o estabelecimento esteja aberto e em *parte significativa do respetivo horário de funcionamento*” [alínea e)] (itálico nosso). Apesar de nos congratularmos com a integração destas definições no diploma, o legislador não esclareceu e, quanto a nós, deveria tê-lo feito, na alínea e), o que se deve considerar por “*parte significativa* do horário de funcionamento do estabelecimento” (itálico nosso). É que só sabendo o significado deste conceito indeterminado (indefinido), é que se poderão aferir aqueles que integram ou não o âmbito do DL. No nosso entender, será de considerar “parte significativa” metade ou mais do horário de funcionamento. Quanto às expressões “de forma não ocasional” e “na generalidade dos dias”, são, de interpretação mais fácil, devendo considerar-se, no nosso entender, que não se trata de se dançar esporadicamente e/ou em apenas alguns dias, mas que essa acção ocorre com regularidade e seja, também, um dos objectivos dos clientes que frequentam o estabelecimento.

³³⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 2.º.

anual acumulada máxima de 30 dias”³³⁹. Integrar-se-ão neste conceito, por exemplo, as festividades de colectividades desportiva, recreativas e/ou culturais, bem como os eventos integrados em feiras locais ou regionais³⁴⁰;

- c. aos estabelecimentos de restauração e aos estabelecimentos de bebidas, cuja lotação seja superior a 100 lugares, e que disponham de espaços ou salas destinados a dança, ou onde habitualmente se dance, quando, respectivamente, o seu horário de funcionamento abranja, na totalidade ou em parte, o período compreendido entre as 2 e as 7 horas e entre as 24 e as 7 horas.

Fora do âmbito do diploma ficam:

- a. os estabelecimentos de restauração e os estabelecimentos de bebidas, cuja lotação seja inferior ou igual a 100 lugares, ainda que disponham de espaços ou salas destinados a dança, ou onde habitualmente se dance, se, respectivamente, o seu horário de funcionamento não abranger, na totalidade ou em parte, o período compreendido entre as 2 e as 7 horas e entre as 24 e as 7 horas³⁴¹;
- b. os locais de prestação de serviços de restauração ou de bebidas com carácter não sedentário, cuja lotação seja inferior a 100 lugares³⁴².
- c. “os estabelecimentos de restauração ou de bebidas cuja atividade se destine a eventos privados, nos casos em que o pagamento dos custos do evento seja suportado por uma única entidade”³⁴³.
- d. todos “os estabelecimentos integrados em empreendimentos turísticos em que seja permitido o acesso a hóspedes e respectivos convidados, quando acompanhados por aqueles”, visto que, nestas condições, o legislador não os considera como “acessíveis ao público em geral”³⁴⁴. Na verdade, cremos que o legislador pensou bem mas não legislou de acordo com esse pensamento, considerando que, quanto a nós, à norma faltarão o vocábulo “apenas” ou “somente” (ou outro de igual significado) (passando a escrever-se: “...em que

³³⁹ Cfr. n.º 2 do artigo 2.º conjugado com a alínea a) do n.º 1 do artigo 3.º.

³⁴⁰ A grande questão, quanto a nós, será como é que os fiscalizadores poderão aferir, na altura da suas intervenções, quantos eventos já se realizaram ou ainda decorrerão no/num ano (presumindo de que o legislador se quis referir a um ano civil, visto que também poderá ser interpretado como número de eventos em 365 dias), isto porque desta informação dependerá, ou não, a obrigatoriedade de instalação das medidas de segurança.

³⁴¹ Cfr. alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 2.º.

³⁴² Cfr. n.º 4 do artigo 2.º, *a contrario*.

³⁴³ Cfr. n.º 4 do artigo 2.º. Da obrigatoriedade excluem-se, por exemplo e entre outros, os estabelecimentos, onde se realizem festas de casamento, de baptizado, de aniversário desde que os seus custos onerem apenas uma única pessoa (colectiva ou singular).

³⁴⁴ Cfr. n.º 5 do artigo 2.º.

apenas/somente seja permitido o acesso a hóspedes...”), uma vez que, assim não sendo, poderá interpretar-se, *a contrario*, que estes estabelecimentos estarão abertos ao público em geral, pelo que careceriam de adoptar as medidas de segurança.

Em termos de medidas a adoptar, como já referimos, o legislador *deixou cair* a obrigatoriedade de ligação à central pública de alarmes, passando a prever somente dois tipos de medidas de segurança: os sistemas de videovigilância e o serviço de vigilância levado a cabo por um segurança privado devidamente qualificado e autorizado para tal, podendo este fazer uso de equipamento de detecção de armas ou substâncias de uso e porte legalmente proibido ou que coloquem em causa a segurança de pessoas e bens³⁴⁵. Ainda assim, estão previstos vários níveis de segurança que contemplam medidas que são de instalação e/ou adopção obrigatória ou facultativa³⁴⁶, dependendo da tipologia do estabelecimento, da lotação e também do seu horário de funcionamento. Não se pense, contudo, que é fácil perceber quais as medidas que devem ser implementadas. Na verdade, o legislador foi, ao longo do diploma, criando uma série de condições que o tornam de difícil interpretação, ao contrário daquilo que acontecia no regime revogado. No entanto, tentando simplificar³⁴⁷, temos:

- a. estabelecimentos de restauração e estabelecimentos de bebidas com lotação até 100 lugares inclusive e com horário de funcionamento que abranja, ainda que parcialmente, o período entre as 00h00 e as 07h00, no caso dos primeiros, e 02h00 e as 07h00, no caso dos segundos: SVV nos locais de entrada e saída das instalações, com capacidade de identificação de pessoas^{348 349}.
- b. estabelecimentos de restauração, estabelecimentos de bebidas e estabelecimentos de restauração ou de bebidas:
 - i. com lotação até 199 lugares (ou entre os 101 e 199, no caso dos estabelecimentos de restauração ou dos estabelecimentos de bebidas): SVV

³⁴⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 7.º.

³⁴⁶ Por exemplo, determinado estabelecimento poderá só estar obrigado a instalar ou a dispor de determinadas medidas de segurança, mas nada impede que, adicionalmente, tenha outras *de nível* superior previstas no diploma.

³⁴⁷ Sempre que surja uma norma que não seja, para nós, clara, indicá-lo-emos, e faremos uma análise em nota de rodapé.

³⁴⁸ Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º conjugada com a alínea b) do n.º 3 do artigo 2.º.

³⁴⁹ Admitimos que o legislador se esqueceu de fazer referência, no n.º 1 do artigo 5.º, às excepções previstas nos n.ºs 3, 4 e 5 do artigo 2.º, tal como fez no n.º 1 do artigo 4.º, pelo que também, nos casos dos estabelecimentos de restauração e nos estabelecimentos de bebidas, será obrigatório que o sistema permita a identificação de pessoas. Isto sucede também com n.º 2 do artigo 6.º.

- nos locais de entrada e saída das instalações, com capacidade de identificação de pessoas³⁵⁰.
- ii. com lotação de 200 lugares³⁵¹: cumulativamente, SVV nos locais de entrada e saída das instalações, com capacidade de identificação de pessoas, e serviço de vigilância levado a cabo por um segurança privado devidamente qualificado e autorizado para tal, podendo³⁵² fazer uso do detector de metais³⁵³.
- iii. com lotação superior a 200 e inferior a 400 lugares: as medidas de segurança mencionadas no ponto anterior e, adicionalmente, VV também no “controlo de toda a área destinada a clientes, exceto instalações sanitárias, com o objetivo de proteger pessoas e bens, no interior das instalações, desde

³⁵⁰ Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º conjugada com o n.º 1 do artigo 2.º.

³⁵¹ cremos que o legislador não teve intenção de criar este nível, mas fê-lo, quando no n.º 1 do artigo 5.º, apenas refere “superior a 200” e não “igual ou superior 200”, como fez no n.º 2 do artigo 4.º.

³⁵² Escrevemos “podendo”, uma vez que, quanto a nós, não é clara essa obrigatoriedade. É que se, por um lado, o disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 6.º vão nesse sentido, por outro, o vertido no início do n.º 2 do artigo 7.º leva a que essa *obrigação* tenda a ser apenas e tão-só uma *possibilidade*. Se não vejamos: dispõe o n.º 2 do artigo 6.º que “na entrada das instalações dos estabelecimentos referidos nos n.ºs 1 e 2 do artigo 2.º, é obrigatória a afixação, em local bem visível, de um aviso com a seguinte menção: «A entrada neste estabelecimento é vedada às pessoa que se recusem a passar pelo equipamento de deteção de objetos perigosos ou de uso proibido»” (n.º 2 do artigo 6.º). Daqui, nada mais se pode retirar de que, estando a realizar-se o controlo de entradas através do detector de metais, só podem aceder ao estabelecimento as pessoas que se sujeitem a este procedimento, considerando esta norma até abrange os estabelecimentos que só necessitariam de ter instalado o sistema de videovigilância (visto que os n.ºs 1 e 2 incluem também estabelecimentos com lotação inferior a 101, para os estabelecimentos de restauração e para estabelecimentos de bebidas e a 200, para os estabelecimentos de restauração ou de bebidas). Por sua vez, o n.º 3 do mesmo artigo refere que “a passagem pelo equipamento de deteção de objetos perigosos ou de uso proibido não é obrigatório para grávidas ou para pessoas que apresentem comprovativo de motivo médico atendível”, o que, *a contrario*, quereria dizer que todas as outras pessoas seriam obrigadas a sujeitar-se a este tipo de revista de prevenção e segurança não intrusiva; Contudo, para baralhar, o n.º 2 do artigo 7.º dispõe que “o segurança porteiro *pode*, no controlo de acessos ao estabelecimento, efetuar revistas de prevenção e segurança...” (itálico nosso), não ajudando também a ausência de menção à obrigatoriedade no artigo 8.º (Deveres especiais). Assim sendo, subsiste a dúvida, ainda que acreditemos que fosse intenção do legislador que as revistas tivessem carácter obrigatório sempre que o nível de segurança impusesse a presença do vigilante, tese que poderá ser reforçada por não se considerar como “serviço de vigilância o mero controlo de títulos de ingresso ou de consumo mínimo, quando aplicável” (cfr. n.º 3 do artigo 7.º), o que, desde logo, dá a entender que a função do vigilante é garantir a segurança de pessoas e bens, desígnio que será atingido (mais eficazmente) se fizer uso do detector de metais.

De notar que, ainda que não obrigatório, um determinado estabelecimento pode ter um segurança-porteiro no controlo de acessos (cfr. leitura, *a contrario*, do n.º 2 do artigo 4.º do DL135). Contudo, somos da opinião de que estando o vigilante a realizar revistas estas não devem ser aleatórias, uma vez que é obrigatória a afixação do aviso *supra* mencionado. Relacionado com este assunto veja-se que no Acórdão do Tribunal da Relação de Coimbra, referente ao Proc. nº 98/09.6JACBR.C1, de 17-03-2010, se considera que “não constitui elemento do crime de exercício ilícito de segurança privada p. e p. pelo artº 32º-A, nº 1, do DL35 (...) que a entidade para a qual o agente presta o serviço tenha que estar obrigada a ter um serviço de segurança; por outro lado, a verificação do ilícito não impõe que se apure o tipo de relação jurídica existente entre o agente prestador do serviço de segurança ou vigilância e a entidade beneficiária dessa actividade” (disponível em <http://www.dgsi.pt/>).

³⁵³ Cfr. alíneas a), b) e c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 4.º, conjugados com o n.º 1 do artigo 2.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º.

No DL101, a obrigatoriedade de haver um vigilante no controlo de acessos iniciava-se nos 101 lugares de lotação.

que sejam ressalvados os direitos e os interesses constitucionalmente protegidos, com observância do disposto na Lei n.º 67/98, de 26 de outubro, designadamente em matéria de direito de acesso, informação, oposição de titulares e regime sancionatório”³⁵⁴ ³⁵⁵.

- iv. Com lotação superior a 399 e inferior a 1000 lugares: as medidas de segurança mencionadas no ponto anterior e, adicionalmente, outro segurança-porteiro no controlo de permanências³⁵⁶.
- v. Com lotação superior a 999 lugares: as medidas de segurança mencionadas no ponto anterior, “a que acresce um segurança-porteiro por cada 250 lugares” mais³⁵⁷.
- c. locais de prestação de serviços de restauração ou de bebidas com carácter não sedentário:
 - i. com lotação entre 100 e 199 lugares: as medidas indicadas em b.i.³⁵⁸.
 - ii. com lotação de 200 lugares: as medidas indicadas em b.ii.³⁵⁹.
 - iii. com lotação superior a 200 e inferior 400 lugares: as medidas indicadas em b.iii.³⁶⁰.
 - iv. com lotação superior a 399 e inferior 1000 lugares: as medidas indicadas em b.iv.³⁶¹.
 - v. com lotação superior a 999 lugares: as medidas indicadas em b.v.³⁶².

Em comparação com o anterior regime, são ainda relevantes os seguintes aspectos e/ou alterações:

³⁵⁴ Cfr. alíneas a), b) e c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 4.º, conjugados com o n.º 1 do artigo 2.º, n.º 1 do artigo 5.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º.

³⁵⁵ Do previsto na parte final da norma, poderá ser levantada a seguinte questão: caso não se consigam ressaltar “os direitos e os interesses constitucionalmente protegidos, com observância do disposto na Lei n.º 67/98, de 26 de Outubro”, subsiste a obrigatoriedade de instalação de câmaras no interior dos espaços? É que ao escrever “desde que”, o legislador veio criar uma condição *sine qua non* que ou se cumprem os requisitos (todos) ou então não se deverá proceder a essa instalação. Ainda assim, admitimos que sim, que para salvaguardar o bem jurídico segurança o sistema tem de ser instalado (muito embora não critiquemos posição diversa), mas pensamos que o legislador deveria ter escrito era algo como “sendo (ou devendo ser) ressalvados os direitos e interesses...”.

³⁵⁶ Cfr. alíneas a), b) e c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 4.º, conjugados com o n.º 1 do artigo 2.º, n.º 1 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º.

³⁵⁷ *Idem*.

³⁵⁸ Cfr. alínea a) do n.º 1 do artigo 4.º conjugada com o n.º 2 do artigo 2.º.

³⁵⁹ Cfr. alíneas a), b) e c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 4.º, conjugados com o n.º 2 do artigo 2.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º.

³⁶⁰ Cfr. alíneas a), b) e c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 4.º, conjugados com o n.º 2 do artigo 2.º, n.º 1 do artigo 5.º e alínea a) do n.º 1 do artigo 7.º.

³⁶¹ Cfr. alíneas a), b) e c) do n.º 1 e n.º 2 do artigo 4.º, conjugados com o n.º 2 do artigo 2.º, n.º 1 do artigo 5.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 7.º.

³⁶² *Idem*.

- a) são previstos, no artigo 8.º, uma série de deveres especiais que incumbem aos titulares do direito de exploração dos estabelecimentos, nomeadamente:
- b) “instalar e manter em perfeitas condições” o SVV³⁶³;
- c) “instalar e manter em perfeitas condições” detector de metais³⁶⁴;
- d) “assegurar o serviço de vigilância com recurso a segurança privado com a especialidade de segurança-porteiro”.³⁶⁵;
- e) no seguimento dos deveres mencionados no ponto anterior, existe a possibilidade de as empresas de segurança privada poderem vir a ser responsabilizadas por algumas daquelas obrigações³⁶⁶;
- f) distinguem-se contra-ordenações graves e contra-ordenações leves, aumenta-se o valor das coimas (especialmente para as pessoas colectivas) e possibilita-se a responsabilização das pessoas colectivas ou associações sem personalidade jurídica³⁶⁷;
- g) no que concerne à medida cautelar de encerramento provisório, prevê-se agora a possibilidade de encerrar apenas parte do estabelecimento;
- h) por último, dado que não se prevê uma comunicação específica, às forças de segurança, dos sistemas de segurança instalados nos estabelecimentos, refere-se, no n.º 6 do artigo 11.º, que deverá ser disponibilizada às entidades fiscalizadoras (PSP, GNR e ASAE³⁶⁸) a informação constante nas comunicações realizadas nos termos do DL n.º 48/2011, de 1 de Abril, alterado pelo DL n.º 141/2012, de 11 de Julho.

Em jeito de resumo, apesar de sermos da opinião que existia uma necessidade (diríamos mesmo, imperatividade) de adequar este regime específico ao novo RJSP, consideramos que o DL135 é confuso, especialmente no que concerne à identificação das medidas de segurança que são necessárias para cada género de estabelecimento.

³⁶³ Cfr. alínea a).

No nosso entender faltou acrescentar uma expressão ou vocábulo que se referisse ao efectivo funcionamento dos sistemas e (servindo também para o detector de metais), já que o estar em condições não significa, *de per se*, que está a funcionar quando obrigatório.

³⁶⁴ Cfr. alínea b).

³⁶⁵ Cfr. alínea c).

³⁶⁶ De acordo com o n.º 2 do artigo 8.º, conjugado com as alíneas a) e b) do n.º 1 do mesmo artigo, nos casos em que conste de contrato de prestação de serviços que as empresas de segurança privada são responsáveis pela manutenção do SVV e/ou pelo detector de metais essa responsabilidade deixa de ser dos titulares do direito de exploração dos estabelecimentos, passando para as referidas empresas. No DL101 todas as infracções eram imputadas aos titulares do direito de exploração dos estabelecimentos.

³⁶⁷ Cfr. artigo 9.º.

³⁶⁸ De acordo com o n.º 1 do artigo 11.º.

Também ao contrário do que se refere no preâmbulo do diploma, não existe uma simplificação da anterior comunicação dos sistemas de segurança, visto que, na realidade, essa obrigatoriedade desapareceu e não será a informação contida no formulário da comunicação mencionada anteriormente que ajudará neste aspecto, uma vez que esta apenas diz respeito à “criação” do estabelecimento.

Outro dos aspectos negativos é a dificuldade de interpretação de algumas das normas, nomeadamente, no que concerne à segurança, as referentes à obrigatoriedade de realização das revistas preventivas e de segurança por parte do vigilante e à instalação dos SVV no interior dos estabelecimentos quando tal é previsto.

Por último, já como consequência da aplicação das regras do DL135, pensamos que a imposição de existência de um vigilante apenas quando a capacidade dos estabelecimentos seja igual ou superior a 200 lugares (antes era a partir dos 101, inclusive³⁶⁹) irá fazer com que as empresas de pequena/média dimensão³⁷⁰ que ocupam este nicho do mercado, venham a perder inúmeros postos de trabalho, podendo levar a situações em que algumas destas empresas, nomeadamente através de vigilantes, se queiram *impor* junto dos responsáveis dos estabelecimentos através de processos ilegítimos ou mesmo ilícitos³⁷¹, o que, não existindo o devido controlo, afectará a credibilidade da segurança privada e a segurança pública.

³⁶⁹ Considerando que os estabelecimentos com mais de 100 lugares são, como é fácil de perceber, em número muito superior àqueles quem têm mais de 199.

³⁷⁰ Para uma análise económica do sector da segurança privada, nomeadamente no que diz respeito à caracterização de empresas, trabalhadores e mercado, ver RASP de 2013, pp. 6-13.

³⁷¹ Veja-se o que se passou com o designado “grupo do Sandro Bala”, ou “máfia brasileira” (ver, por exemplo, <http://www.publico.pt/sociedade/noticia/penas-pesadas-no-julgamento-da-mafia-brasileira-1523308> e <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2011/05/02/mafia-brasileira-da-noite-que-intimidava-donos-de-boates-vai-a-julgamento-em-portugal.htm>) ou, recentemente, com uma empresa de segurança privada de Leiria (ver <http://www.regiaodeleiria.pt/blog/2014/06/28/responsaveis-de-empresa-de-seguranca-em-prisao-preventiva/> e <http://noticiadocentro.wordpress.com/2014/06/28/donos-de-empresa-de-seguranca-privada-detidos-pela-judiciaria/>), consultas em 10/10/2014.

Capítulo 4. Limites e o exercício ilícito da actividade de segurança privada

4.1. Princípios enformadores da segurança privada

Como não poderia deixar de ser, sendo uma actividade que tende a colidir com o normal exercício dos direitos fundamentais e com os DLG's dos cidadãos, o Estado regulador impõe limites ao exercício da segurança privada até porque “a regulação da actividade de segurança privada (...) assenta, pois, na ideia de que é legítimo aos particulares zelarem pela sua segurança pessoal mas que isso não lhes confere uma inteira liberdade de escolha dos meios de concretização dessa segurança”³⁷².

Contudo, estes limites, afirma RUI PEREIRA, “não são condicionantes extrínsecos, não são obstáculos que se colocam ‘de fora’ a entrar a acção de pessoas ou empresas. Pelo contrário, são limites intrínsecos da segurança privada. São, afinal, a própria razão de ser do reconhecimento de um espaço de autodefesa no quadro da Constituição e da lei”³⁷³. Tendo em conta o seu pioneirismo nesta matéria, acompanharemos este autor³⁷⁴ na abordagem (sintética) que faremos aos princípios estruturantes da segurança privada.

a. Princípio da subsidiariedade

Sem menosprezar a importância dos restantes princípios, atrevemo-nos a dizer que os princípios da subsidiariedade³⁷⁵ e da complementaridade são pedras basilares e estruturantes no que toca à segurança privada. Este mesmo entendimento parece ter tido o legislador, visto que aos mesmos faz expressamente referência no n.º 2 do artigo 1.º da L34,

³⁷² Cfr. RUI PEREIRA, “A actividade...”, *Op. Cit.*, p. 38. Na altura, o autor referia-se ao DL n.º 321/1998, de 22 de Julho (RJSP que vigorou até à entrada em vigor do DL35), mas tal aplica-se, de forma reforçada, ainda hoje à L34.

³⁷³ *ibidem*, p. 43.

³⁷⁴ *ibidem*, p. 43-44.

³⁷⁵ O princípio da subsidiariedade, não sendo originário do Direito da União (Europeia), deve à União um desenvolvimento importante das suas características. Sobre este assunto, por exemplo, REINHOLD ZIPPELIUS, *Teoria geral do Estado*, 3.ª Edição, (tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho, sob a coord. de Gomes Canotilho), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997, pp. 159-160; MIGUEL GORJÃO-HENRIQUES, *Direito da União*, 6.ª Edição, Coimbra, Almedina, 2010, pp. 383-386; FABRIZIO TANCREDO, O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XLVI, n.º 1, Coimbra, Coimbra Editora, 2005, pp. 169-214; CARLOS BLANCO DE MORAIS, “A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 58, Julho, Lisboa, Ordem dos Advogados, 1998, pp. 779-821.

Este último autor defende que a CRP consagra uma dimensão externa e outra interna deste princípio, tendo a primeira, prevista no n.º 6 do artigo 7.º, sido introduzida pela revisão extraordinária da Constituição levada a cabo em 1992 e a segunda, consagrada no n.º 1 do artigo 6.º, inserida através da revisão ordinária de 1997. Cfr. CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Op. Cit.*, pp. 784-785.

enunciando-se que “a actividade de segurança privada (...) tem uma função subsidiária e complementar da actividade das forças e serviços de segurança pública do Estado”. Este princípio pressupõe o primado da segurança interna e das actividades desenvolvidas pelas FSS nesse âmbito e significa que a segurança privada só poderá actuar em áreas não fulcrais e não enquadradas na segurança pública, ou seja, só poderá intervir naquelas em que o grau de risco é mínimo, por exemplo, na área da prevenção criminal em sentido lato^{376 377}.

b. Princípio da complementaridade

O princípio da complementaridade é, como se disse, também um princípio fulcral do exercício da segurança privada, significando que a actividade de segurança privada se desenvolve como adicional (uma *extensão*, nas palavras de CLÁUDIO PEREIRA³⁷⁸) da segurança pública, como defendemos, contribuindo também para a realização da segurança interna. Contudo, esta complementaridade está limitada e é balizada através dos princípios pelos quais se rege a actividade.

c. Princípio da legalidade

Este princípio pressupõe, quanto a nós, duas vertentes. Uma primeira que se refere à reserva relativa de competência legislativa, uma vez que só a Assembleia da República ou o Governo, com autorização expressa daquela, podem legislar sobre matérias que definam “crimes, penas e medidas de segurança e respectivos pressupostos”³⁷⁹. Uma segunda que vinca a impossibilidade de a actividade de segurança privada “assumir um carácter instrumental em relação a quaisquer empresas criminosas ou ilícitas em geral”³⁸⁰.

d. Princípio da competência

Este princípio resulta da necessidade de se ter uma autorização específica para que se possa exercer a actividade de segurança privada “e, visa, no plano material, garantir que

³⁷⁶ Neste sentido, Cfr. RUI PEREIRA, “A actividade...”, *Op. Cit.*, p. 43.

³⁷⁷ Um reforço deste princípio é a consagração do dever de colaboração previsto no artigo 35.º da L34, sob dois prismas: por um lado “as entidades titulares de alvará ou de licença, bem como o respetivo pessoal, devem prestar às autoridades públicas toda a colaboração que lhes for solicitada (n.º 1), por outro “em caso de intervenção das forças ou serviço de segurança em locais onde também atuem entidades de segurança privada, estas devem colocar os seus meios humanos e materiais à disposição e sob a direção do comando daqueles” (n.º 2).

³⁷⁸ CLÁUDIO PEREIRA, *Op. Cit.*, p. 164.

³⁷⁹ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP.

³⁸⁰ RUI PEREIRA, “A actividade...”, *Op. Cit.*, p. 44.

tal actividade é desenvolvida por entidades idóneas para o efeito”³⁸¹. Lembramos que para o exercício de segurança privada as entidades têm de ser detentoras de alvarás, de licenças de autoprotecção ou de autorizações e o pessoal de vigilância e os directores de segurança têm de estar devidamente credenciados.

Segundo a IGAI, este princípio representa uma oposição ao princípio da liberdade, onde, atendendo a este, tudo o que não é proibido por lei é permitido e, segundo o princípio da competência apenas e tão-só se pode fazer aquilo que a lei possibilita³⁸². Respeitando esta interpretação, mas partilhamos, contudo, da opinião de RUI PEREIRA, quando defende que esta característica é salvaguardada, como veremos de seguida, pelo princípio da tipicidade.

e. Princípio da tipicidade

Atendemos ao que já adiantámos no ponto anterior, o princípio da tipicidade “resulta de uma enumeração taxativa, em obediência a um regime de *numerus clausus*, dos serviços de segurança privada e constitui, em certo sentido, um corolário do princípio da subsidiariedade”³⁸³.

Quer isto dizer que as entidades e os indivíduos devidamente habilitados a exercer actividades no âmbito da segurança privada só podem desenvolver as funções e prestar os serviços previstos na lei³⁸⁴, bem como só podem utilizar armas e os meios técnicos que nela estão previstos ou que sejam devidamente autorizados pela entidade competente³⁸⁵.

f. Princípio da não usurpação de poderes públicos

Seguindo mais uma vez RUI PEREIRA, este princípio implica que à segurança privada seja interdita a realização de actos ou procedimentos da competência exclusiva das autoridades judiciais e FSS³⁸⁶. Na L34, esta característica é vinculada e encontra a sua base no enunciado da alínea b) do n.º 1 do artigo 5.º (Proibições) referindo-se que é proibido no exercício da segurança privada “a prática de actividades que tenham por objeto a

³⁸¹ *Ibidem*, p. 44.

³⁸² Informação da IGAI n.º 212/2011, Processo 412/2011Qxa, de 20-12-2011, pp. 5-6.

³⁸³ RUI PEREIRA, “A actividade...”, *Op. Cit.*, p. 44.

³⁸⁴ Este princípio foi reforçado no novo RJSP, repare-se no enunciado dos n.ºs de 1 a 9 do 18.º da L34. onde, para qualquer uma das categorias de vigilantes, se refere que aqueles podem desempenhar *exclusivamente* as funções enunciadas, e na alínea a) do artigo 2.º do mesmo diploma, que define empresa de segurança privada como “toda a entidade privada (...) cujo objeto social consista *exclusivamente* na prestação de serviços de segurança privada” (itálico nosso).

³⁸⁵ Cfr. n.º 2 do artigo 34.º da L34.

³⁸⁶ RUI PEREIRA, “A actividade...”, *Op. Cit.*, p. 44.

prossecução de objetivos ou o desempenho de funções correspondentes a competências exclusivas das autoridades judiciais ou policiais”.

g. Princípio do respeito pelos direitos fundamentais

Apesar de o abordarmos em último lugar, pensamos que, para além dos princípios da subsidiariedade e da complementaridade, este princípio é dos mais importantes como balizador da actividade de segurança privada. O princípio do respeito pelos direitos fundamentais funda-se na proibição do exercício da segurança privada inibir ou restringir (fora do legalmente previsto³⁸⁷) o exercício de DLG's dos cidadãos ou colocar em causa a sua vida ou integridade física e moral ou demais direitos fundamentais³⁸⁸. Este princípio também tem a sua fundamentação principal no artigo 5.º da L34, mais especificamente na sua alínea b), prescrevendo-se que é proibido no exercício da segurança privada “ameaçar, inibir ou restringir o exercício de direitos, liberdades e garantias ou outros direitos fundamentais, sem prejuízo do estabelecido nos n.ºs 1 e 2 do artigo 19.º”, normas estas que se referem à realização de revistas pessoais de prevenção e segurança.

4.2. As proibições do artigo 5.º da Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio

Até aqui, fomos nos referindo, superficialmente, às proibições a que está sujeita a actividade de segurança privada, nomeadamente para exemplificar de que forma é que certos princípios estão consagrados no RJSP. Todavia, por pensarmos que algumas das normas contidas no artigo 5.º (Proibições) são controversas e, até, inconsistentes, dedicar-lhe-emos uma atenção especial, nunca esquecendo que estamos em âmbito contra-ordenacional, punindo-se, para além do dolo, também a negligência. De notar que as proibições constantes no n.º 1 transitaram, sem alterações, do DL35, sendo novas as restantes normas.

Começando logo pela alínea a), prevê-se que é proibido, no exercício da actividade de segurança privada, “a prática de actividades que tenham por objeto a prossecução de objetivos ou o desempenho de funções correspondentes a competências exclusivas das autoridades judiciais ou policiais”. Pensamos que o legislador deveria ser mais explícito na construção da norma, visto não ser claro sobre aquilo a que se quer referir quando menciona

³⁸⁷ Acrescentamos esta expressão porque o normal exercício da actividade de segurança privada tende a restringir, por exemplo a liberdade de circulação e de acesso dos cidadãos. Veja-se o que acontece no âmbito do DL135 ou aquando de revistas realizadas no acesso a eventos desportivos e espectáculos musicais ou a portos e aeroportos, entre muitas outras situações.

³⁸⁸ RUI PEREIRA, “A actividade...”, *Op. Cit.*, p. 44.

“funções exclusivas das autoridades policiais”. Serão as autoridades policiais – polícia(s) – no sentido do artigo 272.º da Constituição, referindo-se às FSS? Ou, por outro lado, será um conceito lato de polícia, englobando, por exemplo, as polícias municipais³⁸⁹? O esclarecimento desta questão releva para se saber o que é ou não interdito à segurança privada.

Dando um exemplo prático e concreto, a função de regularização e a fiscalização do tráfego rodoviário não é um exclusivo das FS que têm essas atribuições, visto que também as polícias municipais – por força do disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 4.º da Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio – detêm essa competência³⁹⁰. Assim, se a norma constante na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º apenas englobar as FSS, não existe uma efectiva proibição (não haverá infracção – muito grave³⁹¹ – à norma) da segurança privada exercer funções de, por exemplo, ordenamento de trânsito³⁹² num parque de estacionamento, ainda que este seja público ou de acesso livre ao público, em geral³⁹³. Se, pelo contrário, se considerar que a expressão *autoridades policiais* engloba também as polícias municipais, então, para o mesmo exemplo, já existirá infracção ao disposto na alínea a) do n.º 1 do artigo 5.º.

De notar que estando o vigilante devidamente uniformizado, com a farda da entidade titular de alvará ou de licença de autoprotecção para a qual presta serviço³⁹⁴, e não se intitulando como polícia, a sua acção também não será enquadrável no crime de usurpação de funções previsto e punido pelo artigo 358.º do CP³⁹⁵.

³⁸⁹ As polícias municipais têm previsão constitucional no n.º 3 do artigo 237.º e, exceptuando as de Lisboa e Porto (por serem constituídas com base em Agentes, Chefes e Oficiais da PSP) são reguladas pela Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio.

³⁹⁰ Para além das polícias municipais, existem outros organismos públicos que, embora não sejam polícias detêm atribuições no âmbito da fiscalização e do ordenamento rodoviário, como são o caso das Estradas de Portugal, I.P. e das Câmaras Municipais.

³⁹¹ Todas as infracções ao artigo 5.º da L34 são consideradas muito graves nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 59.º, sendo punidas com coimas entre os €150 e os €44.500 de acordo com o preceituado nos n.ºs 4 ou 5 do mesmo artigo, consoante o infractor seja pessoa colectiva ou singular.

³⁹² Repare-se que nem estamos a falar de fiscalização mas tão-só de uma actividade de auxílio, organização e regularização do estacionamento.

³⁹³ Desde já, sempre queremos acrescentar que, apesar de não existir, para este exemplo, infracção ao artigo 5.º, existiria sempre infracção a uma das normas constantes do artigo 18.º (Funções da profissão de segurança privado), tendo em conta que para nenhuma das categorias de vigilante está prevista a missão de regularização ou ordenamento de trânsito e as funções são enumeradas de forma taxativa, não podendo ser outras.

³⁹⁴ Note-se que, para não se confundirem com as fardas das forças armadas, das polícias e das entidades pertencentes à Autoridade Nacional de Protecção Civil, o fardamento usado pelas entidades titulares de alvará ou licença, são aprovadas por despacho do MAI, nos termos do artigo 28.º da L34, após cumprimento do preceituado nos parágrafos 5.º e 6.º da, ainda em vigor (por força do estabelecido no parágrafo 10.º da Portaria n.º 1084/2009, de 21/09), Portaria n.º 734/2004, de 28/06.

³⁹⁵ No caso concreto, pensamos que a existir infracção ao RJSP será por violação da exclusividade de funções previstas no artigo 18.º da L34, tal como já falado. Fora deste âmbito, a conduta apenas poderá ser punida por infracção à legislação rodoviária, nomeadamente ao Código da Estrada, por infracção à norma que indica que entidades podem proceder à fiscalização e regularização de trânsito.

Na alínea b) do mesmo número refere-se que, na actividade de segurança privada é também proibido “ameaçar, inibir ou restringir o exercício de direitos, liberdades e garantias ou outros direitos fundamentais, sem prejuízo” da possibilidade de realização de revistas pessoais de segurança previstas no artigo 19.º do mesmo diploma, sendo a infracção a esta norma igualmente punível a título de contra-ordenação (muito grave). Também neste caso temos sérias dúvidas sobre a aplicabilidade da norma. Imaginemos que determinado vigilante de serviço num supermercado, já depois da linha de pagamento formado pelas caixas, retém um (possível) suspeito de furto e, contra a sua vontade, o leva para um qualquer compartimento onde, para além de o revistar, o mantém largo espaço de tempo, só depois comunicando a ocorrência às autoridades policiais. Ou pensemos numa situação em que um vigilante faz uso de um sistema de videovigilância que controla para invadir a privacidade dos cidadãos que vivem ali perto. Poderíamos dar outros exemplos mas conduzir-nos-iam à mesma questão: não estamos aqui perante contra-ordenações ou perante ilícitos criminais, nos casos, sequestro e devassa da vida privada?

No nosso entender, apenas a realização de revistas pessoais de segurança fora do âmbito do artigo 19.º é que poderia aqui encontrar punição contra-ordenacional, acontece, porém, que já se prevê uma infracção específica para estes casos.

No que concerne à alínea c), proíbe-se a “proteção de bens, serviços ou pessoas envolvidas em actividades ilícitas”. Esta é, na nossa opinião, a norma mais polémica, essencialmente por três ordens de razão, a saber: 1) qual a tipologia e que dimensão teriam de ter os *serviços de informações* das empresas de segurança privada para lhes permitir averiguar, antes de iniciarem a prestação do serviço, se um possível cliente desenvolveria actividades ilícitas³⁹⁶? 2) caso essas actividades ilícitas consubstanciassem crimes e a empresa de segurança deles tivesse conhecimento e se conformasse (agindo, portanto, com dolo), iniciando ou continuando a prestar o serviço de segurança, não seria, pelo menos, indiciada por co-autoria ou cumplicidade? 3) sabendo-se que os negócios (contratos) ocorrem, hoje, a uma velocidade vertiginosa, concretizando-se quase instantaneamente,

³⁹⁶ Lembramos que a produção de informações relevantes para a salvaguarda da segurança interna é um exclusivo do Serviço de Informações e Segurança (cfr. artigo 21.º da Lei n.º 30/84, de 05/09, alterada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6/11), sendo proibido a quaisquer entidades públicas ou privadas o prosseguimento de objectivos e actividades similares ao da citada lei (cfr. artigo 6.º da L4).

Apesar disto, as forças de segurança (PSP e GNR) desenvolvem uma actividade de *informações policiais* no âmbito e como base das suas missões de providenciar segurança e de prevenção e repressão criminal. Estas informações, e frisamos, *policiais*, podem subdividir-se em *informações criminais*, *informações de ordem pública* e *contra-informações*. Sobre este assunto, PEDRO CLEMENTE, *As informações de Polícia – Palimpsesto*, Lição Inaugural do Ano Académico 2008/2009 (policopiado), Lisboa, ISCPSI, Lisboa, 2008, mais precisamente pp. 38-41.

como poderão as empresas de segurança recusar a prestação de um serviço (para se iniciar de imediato) a uma entidade ou particular que nada aparente de ilegal?

Não se sabendo quais as reais intenções do legislador ao (voltar a) incluir esta norma sem alterações, mas parece-nos certo que será de aplicabilidade e utilidade muito duvidosa, para mais porque pune o infractor somente com uma contra-ordenação³⁹⁷, seja a sua acção negligente ou dolosa³⁹⁸.

Já a proibição constante no n.º 2 do artigo 5.º nos parece fazer todo o sentido, referindo-se que “as entidades e o pessoal de segurança privada, no exercício das suas funções, não podem interferir ou intervir em manifestações e reuniões públicas, nem em conflitos de natureza política, sindical ou laboral”. É que começava a verificar-se que os vigilantes de segurança privada, por realizarem serviço em muitos dos locais (edifícios públicos ou outros) susceptíveis de servirem como pontos de concentração de manifestantes, tendiam a interferir e a interagir (fora do âmbito das suas normais funções) com aqueles antes ou mesmo durante a presença das FS.

A norma, conforme está enunciada, apenas nos parece demasiado restritiva, especialmente por dois motivos: 1) porque parece implicar que um segurança privado, no exercício das suas funções, não possa impedir que um grupo de manifestantes entre, sem autorização, em determinado edifício (que poderá até ser ministerial); 2) porque também não esclarece se abrange também as manifestações ilegais³⁹⁹ ou não previamente comunicadas, o que nos parece ter alguma relevância.

Esta proibição também consta da legislação de segurança privada espanhola⁴⁰⁰, mais precisamente no n.º 1 do artigo 3.º da Ley 23/1992, de 30 julio, BOE del 4 agosto⁴⁰¹, mas

³⁹⁷ Para mais, uma infracção com esta gravidade deveria ter como sanção acessória de aplicação obrigatória, no caso dos infractores serem titulares de alvará ou de licença de autoprotecção, a suspensão dessas autorizações, ou, no caso de se tratar de um vigilante, a interdição de exercício de funções de segurança privada. Contudo, apesar destas sanções acessórias virem previstas nas alíneas c) e d) do n.º 1 do artigo 60.º da L34, não são, em caso algum, de aplicação obrigatória, ainda que se tratem de contra-ordenações muito graves.

³⁹⁸ Entendemos o sentido das palavras de RUI PEREIRA ao afirmar que “esta proibição não obsta, por exemplo, a que uma empresa que não haja regularizado a sua situação fiscal ou tenha efectuado um despedimento ilegal (casos em que praticou actos ilícitos...) recorra a serviços de segurança privada. Apenas se pretende evitar, rigorosamente, que os serviços de segurança privada constituam o suporte da prática de actividades ilícitas”, RUI PEREIRA, “A actividade...”, *Op. Cit.*, p. 48. O que é difícil de entender é a previsão de punição da violação da norma como contra-ordenação.

³⁹⁹ Por violarem o disposto na Constituição ou na lei, nomeadamente por serem de carácter xenófobo ou decorrerem com os seus integrantes armados.

⁴⁰⁰ Sobre a segurança privada em Espanha e, especialmente, sobre a forma e requisitos para o seu licenciamento, JUAN QUERO TORRES, “Empresas de seguridad”, in *Ciencial Policial – Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policía*, Cuerpo Nacional de Policía, n.º 54 – mayo-junio, Madrid, Direccion General de Policía, 2000, pp. 57-90 (licenciamento, p. 63. e ss.)

⁴⁰¹ Dispõe a norma que “las empresas y el personal de seguridad privada no podrán intervenir, mientras estén ejerciendo las funciones que les son propias, en la celebración de reuniones y manifestaciones ni en el

salvaguarda-se que, no exercício estrito das funções que lhe são próprias, as empresas de segurança podem intervir em caso de manifestações.

Quanto às proibições constantes das alíneas a), b) e c) do n.º 3 do mesmo artigo, são totalmente diferentes por se dirigirem não só às empresas de segurança privada, titulares de licença de autoprotecção e vigilantes⁴⁰², mas a todas as pessoas colectivas ou singulares, o que, do nosso ponto de vista, não se coaduna com o âmbito da lei, nomeadamente no que toca ao previsto nas alíneas a) e b), especialmente nesta última.

Assim, na alínea a), proíbe-se a instalação e utilização de “sistemas de segurança suscetíveis de fazer perigar a vida ou a integridade física das pessoas”. Da norma decorre que bastará a mera instalação de um sistema de segurança ou a sua utilização para que se preencha o ilícito tipo, não se exigindo que advenham resultados danosos dessas condutas, pelo que se deparam alguns problemas: 1) no estado actual da ciência em que todos os dias surgem inovações tecnológicas, como perceber, *ab initio*, que determinado aparelho pode fazer perigar a vida ou a integridade física das pessoas? 2) não se fazendo referência à *intensidade* do dano pessoal que possa vir a ser provocada pelos aparelhos, deverá pressupor-se que qualquer dano preencherá o ilícito tipo? Não dependendo a norma de ulterior regulação, em última análise poder-se-á depreender que, por exemplo, uma vedação de arame farpado ou um gradeamento numa janela sejam considerados sistemas de segurança. Na verdade, nem na L34 nem em toda a legislação complementar até agora publicada é definido o conceito de “sistema de segurança”. Quanto muito, na Portaria n.º 272/2013, de 20 de Agosto, vem dizer-se o que se entende por “material e equipamento de segurança”⁴⁰³, mas tal em nada ajuda no esclarecimento necessário. Assim, embora consigamos perceber a intenção do legislador, entendemos que a norma é demasiado vaga, para mais sabendo-se que se aplica a toda e qualquer pessoa e que a negligência é punível.

No que concerne à proibição da alínea b), as nossas dúvidas são ainda maiores. Refere ali que é proibido “treinar ou instruir outrem, por qualquer meio, sobre métodos e técnicas de âmbito militar ou policial, independentemente da denominação adotada”. Esta norma terá como fundamento o cada vez maior número de pessoas (e muito especificamente vigilantes) que se dedicam à prática de certas artes marciais e a treinos militares e policiais e, depois, aplica essas técnicas para consumir ofensas à integridade física, sendo que, no

desarrollo de conflictos políticos o laborales, sin perjuicio de mantener la seguridad que tuvieren encomendada de las personas y de los bienes”.

⁴⁰² Ou seja, não se dirige apenas a quem, pessoa colectiva ou singular, desenvolve serviços de segurança privada constantes no artigo 3.º, mas a todos os cidadãos ou entidades.

⁴⁰³ Ver artigo 2.º do diploma referido.

âmbito da segurança privada, estas acontecem com alguma frequência no interior dos designados estabelecimentos de diversão nocturna, sendo, na sua maioria, perpetradas por seguranças, legais ou não.

No entanto, também a esta norma falta alguma precisão. Questionamos: 1) o que são e qual a delimitação das *técnicas de âmbito militar ou policial*, quando, nos dias de hoje, até o pessoal de vigilância que desempenha funções (legais) de segurança pessoal tem formação específica nestas áreas, para já não falar de outras pessoas que, motivado pelas suas profissões, têm formação desta índole? 2) e os treinos (técnicas policiais e de condução) ministrados (a polícias, militares, autoridades judiciais e órgãos de polícia criminal, etc.) por empresas especializadas ou particulares, muitas vezes no âmbito de protocolos estabelecidos com os sindicatos ou associações profissionais? 3) e o ensino e competições de artes marciais devidamente registadas nas respectivas federações? Estas actividades (também) englobam o âmbito da norma? Teleologicamente parece assim não ser, mas como *separar as águas*?

Por fim, a proibição da alínea c). Ali se estabelece ser interdito “instalar sistemas de alarme suscetíveis de desencadear uma chamada telefónica automática para o número nacional de emergência ou para as forças de segurança, com mensagem de voz previamente gravada”. Nada a apontar à norma. Foi introduzida por forma a evitar que os milhões de aparelhos de alarmes instalados em residências e edifícios comerciais e até em viaturas pudessem ocupar sem motivo justificativo o número nacional de emergência (*vulgo*, 112) que, como também é sabido, já recebe, anualmente, centenas de milhar de *falsas chamadas*⁴⁰⁴, tendo esta prática consequências negativas (graves) no atendimento das *chamadas verdadeiras*⁴⁰⁵.

Acontece que se o legislador aqui quis interditar esta prática, tal é inexplicavelmente e aparentemente contrariado pelo disposto no n.º 1 do artigo 11.º da L34, onde se consagra que “a instalação de dispositivos de alarme em imóvel que possua sirene exterior ou equipamento de comunicação suscetível de desencadear uma chamada para o número nacional de emergência ou das forças de segurança está sujeita a comunicação e registo na

⁴⁰⁴ Ver, por exemplo, http://www.inem.pt/PageGen.aspx?WMCM_PaginaId=28809¬iciaId=46005&pastaNoticiasReqId=41587 ou http://www.jn.pt/PaginaInicial/Sociedade/Interior.aspx?content_id=1492400, consulta a 10/10/2014.

⁴⁰⁵ Uma vez que também existe alguma polémica e divisão de opiniões quanto à reacção da segurança privada às activações de alarmes de intrusão, veja-se, sobre este assunto, embora aplicado à realidade espanhola, PABLO SARDINA CÁMARA, “Comentarios sobre la doctrina de los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional em matéria de falsas alarmas”, in *Ciencial Policial – Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policía*, n.º 93 – marzo-abril, Madrid, Direccion General de Policía, 2009, p. 31-44.

autoridade policial da área, no prazo de cinco dias úteis posteriores à sua montagem”⁴⁰⁶. Assim sendo, será ou não proibida a instalação de alarmes que desencadeiem automaticamente uma chamada para o número nacional de emergência? Entendemos que sim, uma vez que consideramos que a norma do disposto no n.º 1 do artigo 11.º foi deficientemente construída, tendo em conta o que referimos sobre a utilização do número nacional de emergência (112).

Em jeito de resumo, consideramos que, tratando-se de uma norma basilar da L34 e por se estar a falar num regime sancionatório, o legislador deveria ter tido uma preocupação acrescida com a sua redacção, fazendo-o de forma clara de modo a que os destinatários da mesma apreendessem o seu conteúdo sem dificuldade. Ao invés disso, quanto a nós, o artigo 5.º terá uma eficácia bastante reduzida, não passando de uma disposição pouco mais do que simbólica.

4.3. O porte de armas de fogo (ou outras) e o uso de canídeos e de outros meios técnicos de segurança

A L34 prevê, entre os artigos 32.º, 33.º e 34.º, respectivamente, os regimes de porte de arma, utilização de canídeos e de emprego de outros meios técnicos de segurança, constituindo também estes normativos limites à actividade de segurança privada.

Em relação ao porte de arma, refere-se no n.º 1 do artigo 32.º que o pessoal de vigilância está sujeito ao regime geral⁴⁰⁷, podendo, por exemplo, recorrer às armas previstas nas alíneas a) e b) do n.º 3 do artigo 3.º da L5 (aerossóis e armas eléctricas). Quando em serviço, o porte de arma só é permitido quando exista uma autorização por escrito (anual, mas revogável a todo o tempo) emitida pela entidade patronal (n.º 2), devendo ser nominal e conter os dados da arma, incluindo as especificidades técnicas (n.º 3). Esta autorização é comunicada à DN/PSP no mais curto espaço de tempo que não poderá exceder as 24 horas. Quanto às restantes condições para porte de arma serão definidas por portaria do membro do Governo responsável pela administração interna, algo que, até ao momento, ainda não sucedeu.

Quanto à utilização de canídeos, prevista no artigo 33.º, as entidades titulares de alvará ou licença só poderão fazer uso dos mesmos “para o acompanhamento de pessoal de

⁴⁰⁶ Itálico nosso. Entendemos que a expressão “susceptível de desencadear uma chamada” não é a mais ‘feliz’, pois indicia que se está a falar de um processo automático (de natureza tecnológica no âmbito da informática e das comunicações), ou seja, sem intervenção do homem.

⁴⁰⁷ Para mais desenvolvimentos, DOMINGOS FOLGADO CORREIA, *Regime Jurídico das armas e suas munições para uso das forças de segurança*, Cacém, Livraria do Vento Bom, 2014, especialmente, p. 28.

vigilância devidamente habilitado pela entidade competente” (n.º 1), obedecendo-se ao “regime geral de identificação, registo e licenciamento (n.º 2). Como acontece com o porte de armas, a utilização de canídeos em serviço obriga a uma autorização por parte da entidade patronal, a qual é revogável a todo o tempo. A lei prevê ainda que as entidades disponham de um “seguro de responsabilidade civil específico de capital mínimo de €50.000 e demais requisitos e condições fixados por portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da administração interna, nomeadamente franquias, âmbito territorial e temporal, direito de regresso e exclusões” (n.º 4). Paralelamente, por portaria do membro do Governo responsável pela área da administração interna, são definidas “as condições de utilização de canídeos e as provas de avaliação dos mesmos (n.º 5).

A respeito dos outros meios técnicos de segurança (artigo 34.º), duas notas: a) a utilização desses meios quando não previstos na L34 depende de despacho de autorização a ser emitido pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna, consultado o CSP (n.º 2), o que desde logo limita, *ab initio*, o emprego de quaisquer meios susceptíveis de causar danos pessoais ou materiais; b) dado que se verificava que em alguns casos os vigilantes tendiam a utilizar lanternas de grandes dimensões como armas (bastão improvisado) para agredirem os cidadãos, o legislador entendeu limitar o uso destas ao comprimento máximo de 30cm e proibiu ainda a utilização de equídeos (n.º 4).

4.4. O acesso a bases de dados: o caso particular da monitorização, controlo e gestão de sistemas de videovigilância

Dada a função de prevenção criminal em sentido lato, a segurança privada, tal como a segurança pública (ainda que sob regime legal específico), tende a recorrer inúmeras vezes a SVV, quer por ser um mecanismo dissuasor (dado o seu carácter preventivo), quer por ser um método eficaz na detecção, no registo e na identificação de autores de ilícitos.

Muito embora com algumas alterações de monta, quando comparado com o que se dispunha no artigo 13.º do DL35, o artigo 31.º vem também prever a possibilidade de uso de SVV por parte de entidades titulares de alvará ou licença.

Assim, no n.º 1, refere-se que “as entidades titulares de alvará ou de licença para o exercício de [vigilância de bens móveis e imóveis e controlo de acessos, exploração e gestão de centrais de alarmes e transporte, guarda, tratamento e distribuição de valores] podem usar sistemas de vigilância por câmaras de vídeo para captação e gravação de imagem com o objetivo de proteger pessoas e bens, desde que sejam consagrados os direitos e interesses

constitucionalmente protegidos, sendo obrigatório o seu registo na” DN/PSP, nos termos previstos nos artigos 51.º e ss. da Portaria n.º 273/2013, de 20 de Agosto.

Desde logo, a norma impõe três requisitos (deve ter como finalidade a protecção de pessoas e bens, deve respeitar os direitos e interesses constitucionalmente protegidos⁴⁰⁸ e deve ser registado junto da DN/PSP) que correspondem a limites impostos às entidades referidas para a utilização de SVV, os quais pretendem ilidir utilizações indevidas por parte destas e do seu pessoal de vigilância. Para além disso, todas as pessoas que tenham acesso às gravações, em razão das suas funções, devem guardar sigilo sobre estas, sob pena de procedimento criminal (n.º 3), sendo proibida também a cessão ou cópia, fora do previsto no CPP (n.º 4).

A autorização emitida pela CNPD⁴⁰⁹ para utilização de SVV⁴¹⁰, ao abrigo da L34, não prejudica o regime geral de protecção de dados previsto na Lei n.º 67/98, de 6 de Outubro, nomeadamente em matéria de direito de acesso, informação, oposição de titulares e regime sancionatório (n.º 7).

Por fim, no n.º 8, surge aquela que será a norma mais polémica⁴¹¹ deste artigo, prevendo-se a possibilidade de, caso exista autorização da CNPD, para além de se gravar imagens, se poder também proceder à gravação de som. Na verdade, consideramos que só em situações muito excepcionais e devidamente fundamentadas, tendo em conta essencialmente o princípio da proporcionalidade *lato sensu*, é que poderão ser concedidas autorizações para se gravar som, dada a inegável intromissão na esfera da vida privada⁴¹².

4.5. Os crimes de exercício ilícito de segurança privada

A criminalização do exercício da actividade de segurança privada fora do estabelecido legalmente foi operada através da Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto^{413 414}, que

⁴⁰⁸ Para mais pormenor, ver a Deliberação n.º 61/2004, de 19 de Abril, da CNPD referente aos “Princípios sobre o tratamento de dados de videovigilância”, disponível em www.cnpd.pt, consulta a 30/08/ 2014.

⁴⁰⁹ Exceptuando os SVV regulados pela Lei n.º 1/2005, de 10 de Janeiro, alterada e republicada pela Lei n.º 9/2012, de 23 de Fevereiro, todos os outros carecem de autorização de instalação e utilização por parte da CNPD.

⁴¹⁰ Os locais sob vigilância deverão estar assinalados de acordo com o mencionado no n.º 5, de acordo com o previsto no artigo 115.º da Portaria n.º 273/2013, de 20/08.

⁴¹¹ Esta possibilidade, apesar de não ter sido alvo de críticas por parte da CNPD aquando da sua pronuncia sobre a Proposta de Lei que deu origem à L34 (ver CNPD, Parecer n.º 81/2012, de 04/12, *supra* referido), consulta a 30/08/ 2014, foi veementemente criticada pela Deputada CECÍLIA HONÓRIO Bloco de Esquerda e pelo Deputado FILIPE BRANDÃO do Partido Socialista na Assembleia da República, aquando da discussão, na generalidade, dessa Proposta, cfr. DAR, I Série, n.º 50, de 7 de Fevereiro de 2013, pp. 29 e 30).

⁴¹² Sobre este assunto, ver conjunto de pareceres da PGR em <http://www.pgr.pt/pub/Pareceres/VII/1.html>, consulta a 10/06/2014).

⁴¹³ Até à sua revogação através da L34, o DL35 sofreu quatro alterações.

constituiu a segunda alteração ao DL35. A concretização da tipificação deste ilícito criminal em muito se deveu à mediatização (e ao alarmismo social que daí resultou)⁴¹⁵ dada aos actos de grande violência (mas, dizemos nós, pontuais) que ocorreram na cidade do Porto e arredores, envolvendo seguranças (legais e não legais) que prestavam serviços de segurança privada em estabelecimentos de diversão nocturna⁴¹⁶. Não querendo entrar muito na discussão que ainda hoje se trava sobre a eficácia da medida⁴¹⁷, sempre diremos que grande parte das empresas e dos vigilantes que na altura eram ilegais estão hoje, na sua maioria, legalizados, podendo continuar a desenvolver outras actividades criminosas (nomeadamente ofensas à integridade física, coacção, ameaças...) bem como a operar no mercado da segurança privada.

Com a entrada em vigor da L34, as penas foram agravadas e integrou-se um novo ilícito tipo que passou a criminalizar também as actividades específicas no âmbito da segurança privada sem a devida habilitação. Neste crime incorrerá, por exemplo e entre outros casos, quem, apesar de ter formação básica de vigilante, desempenhe funções de protecção e acompanhamento pessoal ou de assistente de recinto desportivo sem deter formação específica e estar legalmente habilitado. Além disso, por opção legislativa, separou-se o ilícito criminal previsto para as entidades do ilícito que criminaliza as acções

⁴¹⁴ Em nosso entender, esta criminalização (trata-se de um crime de mera actividade e de perigo abstracto) tenderá a enquadrar-se naquilo a que alguns designam por expansão do Direito Penal, Direito Penal simbólico ou Direito Penal de risco. Sobre esta matéria, por exemplo: JOSÉ Díez RIPOLLÉS, “El Derecho penal simbólico y los efectos de la pena”, in *Crítica y justificación del Derecho Penal en el Cambio de Siglo – El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2003, pp. 147-172; MERCEDES GARCÍA ARÁN, “Despenalización y privatización: ¿Tendencias contrarias?”, in *Crítica y justificación del Derecho Penal en el Cambio de Siglo – El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2003, pp. 191-200 (essencialmente a partir das pp. 193 e ss.); CORNELIUS PRITZWITZ, “Sociedad de riesgo e Derecho penal”, *Crítica y justificación del Derecho Penal en el Cambio de Siglo – El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2003, pp. 259-287; BLANCA MENDOZA BUERGO, *El Derecho penal en la sociedad del riesgo*, Madrid, Civitas Ediciones, 2001, pp. 38-51 e 64-91. Esta última autora apresenta três novos âmbitos de abrangência do Direito penal, entre os quais o segundo que comporta as “formas de comportamento que já estava, pelo menos parcialmente, castigadas no Direito administrativo sancionador ou no Direito penal secundário, mas que devido a uma mudança de valoração foram incorporadas no Direito penal” (tradução livre), p. 41; MARIA GARCÍA DE PAZ, *El moderno Derecho Penal y la anticipación de la tutela penal*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1999, especialmente pp. 37 e ss. e 90 e ss.; AUGUSTO SANTOS SILVA, *Ramos emergentes do Direito Penal relacionados com a protecção do futuro (ambiente, consumo e genética humana)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008, especialmente, pp. 21-45.

⁴¹⁵ Sobre a aplicação do Direito Penal como reacção ao mediatismo e populismo, PETER-ALEXIS ALBRECHT, “El Derecho penal en la intervención de la política populista”, in *La insostenible situación del Derecho Penal*, (Coord. Carlos M. Romeo Casabona), Granada, Editorial Comares, 2000, pp. 471-486.

⁴¹⁶ Consulte-se, por exemplo: <http://expresso.sapo.pt/noitecrimes-seguranca-do-porto-confessa-em-tribunal-tiro-fatal-em-colega-de-oficio=f211057>; <http://www.cmjornal.xl.pt/detalhe/noticias/nacional/portugal/preso-seguranca-dos-tiros-na-noite>; <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/iol/886202-4071.html>; http://www.jn.pt/PaginaInicial/Policia/Interior.aspx?ontent_id=1777440, consulta a 30/08/2014).

⁴¹⁷ Pensamos que talvez o regime contra-ordenacional obtivesse melhores efeitos contra a actividade ilícita de segurança privada, até porque os ilícitos seriam puníveis também a título de negligência.

dos particulares. Chamamos a atenção para o facto de todos estes tipos criminais terem natureza pública, pelo que são de comunicação obrigatória por parte dos OPC às autoridades judiciais, nos termos dos artigos 248.º e ss. do CPP.

Desta forma, no n.º 1 do artigo 57.º refere que “quem prestar serviços de segurança privada sem o necessário alvará, licença ou autorização é punido com pena de prisão de 1 a 5 anos ou com pena de multa até 600 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”. O tipo do ilícito não se alterou substancialmente em relação à legislação anterior, apenas se acrescentando a menção à “autorização” (no sentido de englobar as entidades reguladas pela L34 que careçam de uma autorização administrativa que não um alvará ou licença de autoprotecção) e se retirou, tal como referido *supra*, a menção aos particulares, aumentando-se, no entanto, a moldura penal, que anteriormente era de até 2 anos de prisão ou 240 dias de multa.

À partida, poder-se-ia pensar que não existiam problemas quanto à extensão do tipo do ilícito criminal a entidades formadoras e de consultoria – em nome colectivo ou singular – que, necessitando de autorização para desenvolver a actividade, não sejam titulares de tal título administrativo. Contudo, o legislador terá cometido um lapso, visto a L34 contempla a não titularidade das autorizações para formação e consultoria como crime e (espante-se) como contra-ordenação, considerando que se prevê, nas alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 59.º, que consubstanciam contra-ordenações muito graves o exercício da actividade de entidade consultora e de entidade formadora sem as necessárias autorizações, sendo as infracções punidas, nos termos das alíneas a) dos n.ºs 4 e 5 do artigo 59.º, com coimas de €15.000 a €44.500, no caso de pessoas colectivas, e de €600 a €3.000, no caso de pessoas singulares⁴¹⁸.

No nosso entender, ao contrário dos (ainda que discutíveis) motivos que culminaram com a criminalização da actividade ilícita de segurança privada em 2008, a formação e a consultoria neste âmbito não apresentam um histórico suficientemente grave nem

⁴¹⁸ Poder-se-ia pensar que esta questão seria resolvida pelo disposto no artigo 20.º do RGCO (norma também prevista no n.º 3 do artigo 60.º da L34), referindo-se que “e o mesmo facto constituir simultaneamente crime e contra-ordenação, será o agente sempre punido a título de crime, sem prejuízo da aplicação das sanções acessórias previstas para a contra-ordenação”, sendo este preceito uma manifestação do princípio constitucional do *ne bis in idem*. Contudo, temos algumas dúvidas que este regime se aplique a normas (originárias) de um mesmo diploma, n.º tendo este sido, também, alterado.

No que concerne à formação, em particular, existiria a hipótese de o tipo criminal se aplicar apenas a entidades que não fossem titulares de qualquer autorização no âmbito da segurança privada e a contra-ordenação àquelas que, tendo uma autorização, ministrassem formação de uma determinada especialidade sem estarem habilitadas para tal. No entanto, tal interpretação também não será solução, visto que, no que se refere à consultoria, as disposições criminais e contra-ordenacionais são idênticas às da formação e não estão previstas (para as primeiras) quaisquer *patamares autorizativos*, ou seja, existe uma habilitação única e não várias para determinadas especialidades, pelo que, como já referido, sendo os regimes criminal e contra-ordenacional iguais não faz sentido aplicar-se de forma diferenciada a um e outro caso.

representam uma ameaça para a sociedade de tal forma que agora se criminalize essas práticas quando não autorizadas pela entidade competente.

Na incriminação do n.º 2, dirigida aos particulares, prevê-se que “quem exercer funções de segurança privada não sendo titular de cartão profissional é punido com pena de prisão até 4 anos ou com pena de multa até 480 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”. A separação operada permitiu clarificar o tipo criminal e aumentou a medida da pena que no DL35 era de até 2 de prisão ou 240 de multa⁴¹⁹.

Do n.º 3 consta a previsão da incriminação para quem não seja titular de habilitação e credenciação específica, referindo-se que “quem exercer funções de segurança privada de especialidade prevista na presente lei e para a qual não se encontra habilitado é punido com pena de prisão até 4 anos ou com pena de multa até 480 dias, se pena mais grave lhe não couber por força de outra disposição legal”.

Quanto ao n.º 4, que apresenta uma evolução para poder englobar as alterações realizadas nos restantes tipos, dispõe que “na mesma pena incorre quem utilizar os serviços da pessoa referida nos números anteriores, sabendo que a prestação de serviços de segurança se realiza sem o necessário alvará, licença ou autorização, ou que as funções de segurança privada não são exercidas por titular de cartão profissional ou da especialidade”. Esta norma é dirigida a todos aqueles que se sirvam de pessoas singulares ou colectivas não credenciadas para o exercício da actividade de segurança privada – sabendo dessa não credenciação legal – incluindo-se aqui quem, por exemplo, recorra a entidades consultoras de segurança não autorizadas.

Apesar de se poder sempre invocar a interpretação sistemática para determinar o significado e a abrangência da expressão “na mesma pena incorre”, sempre se dirá que não é muito feliz, tendo em conta que as normas, especialmente as penais e, genericamente, as

⁴¹⁹ Pensamos que o aumento das penas (neste e nos casos seguintes) não se justifica, dada a (quanto a nós, pouca) gravidade do ilícito em si. Na verdade, a actividade ilícita de segurança privada não consubstancia, *de per si*, um risco extremo para a sociedade ou, pelo menos, o risco e a gravidade da infracção não será maior do que o crime de usurpação de funções previsto e punido na alínea a) do artigo 358.º do CP, que, mesmo tratando-se, por exemplo, do desempenho ilícito de funções de força de segurança pública, “só” pune o agente com pena de prisão até 2 anos ou com até 240 dias de pena de multa. Neste mesmo sentido, SÓNIA SANFONA (Deputada do PS), aquando da discussão da Proposta de Lei n.º 191/X (que originou a Lei n.º 38/2008, de 8 de Agosto), cfr. DAR, I Série, n.º 85, de 17 de Maio de 2008, p. 40.

Muito embora a actividade de segurança privada possa colidir com os DLG’s dos cidadãos, cremos que grande perigosidade desta (seja desenvolvida legal ou ilegalmente) deriva da ligação, em alguns casos, da segurança privada e dos seus actores a actividades ilícitas, nomeadamente à prática de crimes, tais como o uso e posse de armas proibidas, a prática reiterada de ofensas à integridade física, ameaças e coacção, bem como a várias formas de criminalidade organizada.

Estranhamente, o CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA considerou que “quanto aos tipos de crime (...) e respectivas sanções (...) as molduras estão ajustadas aos princípios da proporcionalidade, da retribuição, prevenção especial e prevenção geral”. CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA, *Op. Cit.*, p 4.

sancionadoras, devem ser claras. Na verdade, o legislador apenas actualizou partes dos ilícitos tipo, esquecendo-se que, ao contrário do que sucedia no DL35, em que o artigo só possuía dois números e uma única medida de pena (até 2 anos de prisão e 240 dias de multa), actualmente artigo possui quatro normas e duas molduras penais (até 4 ou 5 anos de prisão e 480 ou 600 dias de multa) pelo que se fica na dúvida sobre qual a medida de pena a aplicar.

Como consequência directa do aumento da pena de 2 para 5 e 4 anos, respectivamente para entidades e particulares, a tentativa, nos termos dos artigos 22.º e 23.º do CP, passou a ser punível. Em nossa opinião, esta possibilidade é pouco relevante, essencialmente porque a tentativa nestes crimes só tenderá a acontecer e a ser possível de provar quando ocorra a celebração de um contrato escrito de prestação de serviços de segurança privada em que uma das partes (entidade ou vigilante) não esteja devidamente legalizada. A existir um contrato que não seja escrito, a prova será muito difícil de obter e, logo, não existirão motivos para uma acusação por parte do Ministério Público⁴²⁰.

Na verdade, pensamos que, a manterem-se as incriminações, seria preferível ter-se optado por se passar a prever a punibilidade a título de negligência (mantendo-se a moldura penal anterior), tendo em conta que já nos parece existir tempo suficiente (desde 2008) para que os cidadãos tenham consciência desta ilicitude, sendo que, muitos deles, apesar de conhecerem a norma, invocam o seu desconhecimento, sendo praticamente impossível provar-se o contrário.

Por fim, resta acrescentar que, em consonância com aquilo que já era previsto no DL35, “as pessoas colectivas e entidades equiparadas são responsáveis, nos termos gerais, pelos crimes previstos [no RJSP]”⁴²¹.

⁴²⁰ Note-se que a investigação dos ilícitos criminais referentes à actividade de segurança privada é da competência reservada da PJ, sendo mesmo através da L34 (artigo 63.º) alterada a LOIC nesse sentido.

⁴²¹ Cfr. artigo 58.º.

Capítulo 5. O controlo da segurança privada

5.1. Os principais mecanismos de controlo da segurança privada: algumas das alterações operadas pela Lei n.º 34/2013, de 16 de Maio

Por tudo o que fomos dizendo, é inegável que a segurança privada e a actividade desenvolvida por entidades titulares de alvará, de licença e de autorização, bem como pelo pessoal de vigilância, pelo director de segurança e por todos aqueles a que a L34 obriga a um determinado licenciamento carece de controlo⁴²², uma vez que, por um lado, a sua actuação tende a colidir com os DLG's dos cidadãos, e, por outro, sendo a actividade de segurança privada subsidiária e complementar da segurança pública há que verificar se a primeira não invade ilegítima e ilegalmente o espaço da segunda, ferindo desta forma preceitos constitucionais e legais, colocando em causa a soberania e os princípios basilares do Estado de Direito.

No entender de CLEBER LOPES⁴²³, para que o controlo da segurança privada seja efectivo é necessário: a) que exista regulamentação que possibilite a responsabilização das entidades e os profissionais de segurança privada; b) que se desenvolvam mecanismos de incentivo ao controlo interno e aos controlos externos não estatais; c) que existam unidades de controlo capazes de exercer fiscalização constante e proactiva sobre a segurança privada desenvolvida de forma lícita e sobre aquela que se desenrola à margem da lei.

Concordamos com a posição deste autor, a qual engloba a dupla vertente de regulação e fiscalização⁴²⁴, mas acrescentaríamos o seguinte: a legislação deverá ser taxativa, não dando espaço para interpretações dúbias ou extensivas, nem permitindo que, ao abrigo desta, os privados possam desenvolver, por exemplo, actividades que colidam com a actuação das FSS; devem ser usadas bases de dados que permitam uma mais fácil recolha, registo, análise e comparação de dados que sejam úteis em matéria de controlo do

⁴²² Deve entender-se por “controlo” todas as acções levadas a cabo por entes públicos e/ou privados que visem adequar e conformar a actividade de segurança privada aos princípios constitucionais e à conformidade legalmente estabelecida.

⁴²³ Cfr. CLEBER LOPES, “Como se vigia os vigilantes: o controle da Polícia Federal sobre a segurança privada”, in *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n.º 40, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2010, p. 101.

⁴²⁴ Sobre a dicotomia regulação/fiscalização, num estudo comparado de países europeus e sul-americanos, JUAN F. ALDANA GREZ, *Op. Cit.*, pp. 9-15.

licenciamento entre outros⁴²⁵; ainda que não sejamos apologistas que existam muitas entidades com atribuições/competências no controlo da segurança privada – entre outros motivos, porque se perde a necessária uniformidade de actuação e de procedimentos –, deverão ser criados mecanismos de coordenação que permitam a partilha de informação, que, por um lado, faça diminuir a duplicação de fiscalizações e, por outro, impeça a disparidade de critérios dos agentes fiscalizadores.

De seguida, apresentaremos aqueles que, quanto a nós, são os principais mecanismos de controlo da segurança privada estabelecidos pela L34, nunca esquecendo que no seu artigo 59.º se prevê um regime contra-ordenacional bastante denso – subdividido em contra-ordenações muito graves, graves e leves – as quais são punidas com coimas que poderão ir dos €1.500 aos €44.500 no caso das pessoas colectivas e dos €150 aos €3.000 no caso de pessoas singulares e no n.º 1 do artigo 60.º se prevêem as sanções acessórias, que poderão passar pela perda de objectos [alínea a)], pelo encerramento de estabelecimentos e suspensão de alvarás ou licenças [alíneas b) e c)], pela interdição do exercício de funções ou prestação de serviços [alínea d)] e, finalmente, pela publicação da contra-ordenação [alínea e)].

5.1.1. Requisitos e incompatibilidades para o exercício da actividade de segurança privada

Os requisitos e incompatibilidades para o exercício da actividade de segurança privada vêm densificados no artigo 22.º da L34, sendo aplicáveis a administradores ou gerentes de sociedades que desenvolvam a actividade de segurança privada, ao pessoal de vigilância e directores de segurança e aos formadores, gestores e coordenadores pedagógicos no âmbito da formação. Grande parte das exigências transitou, *ipsis verbis*, do regime anterior⁴²⁶, pelo que apenas iremos focar a nossa atenção naquelas que, quanto a nós, constituem as três principais alterações introduzidas.

Em primeiro lugar, centramos a nossa atenção na exigência prevista na alínea d) do n.º 1, a qual é aplicável a todas as pessoas anteriormente referidas, e que prevê que para se exercerem estas funções não se pode “ter sido condenado, por sentença transitada em

⁴²⁵ Algo que em Portugal já existe desde 2005 e que agora é conseguido com maior eficácia e eficiência através do SIGESP mas que, por exemplo, no Brasil, em 2006, ainda não existia. Cfr. CAROLINA DE MATTOS RICARDO, *Op. Cit.* p. 96.

⁴²⁶ Nomeadamente o ser-se cidadão português, de um país da UE, de um Estado parte de um acordo com a UE ou, em condições de reciprocidade, de um Estado de língua oficial portuguesa [alínea a) do n.º 1]; possuir escolaridade obrigatória e pela capacidade civil [alíneas b) e c) do n.º 1]; “não exercer nem ter exercido, a qualquer título, cargo ou função de fiscalização do exercício da actividade de segurança privada nos três anos precedentes” [alínea f) do n.º 1].

julgado, pela prática de crime doloso previsto no Código Penal e demais legislação penal”, aferindo-se este requisito pela apresentação de certificado de registo criminal para fins especiais (cfr. n.º 9 do artigo 22.º). Por comparação com o regime anterior – que previa esta medida mas restrita a um catálogo de tipos criminais e a todos aqueles que fossem dolosamente cometidos e punidos com pena de prisão superior a 3 anos⁴²⁷ – a abrangência é incomparavelmente maior, daqui se retirando que foi intenção do legislador restringir ainda mais o acesso a estas profissões. Quanto a nós – embora entendamos que devam existir, por tudo o que já referimos anteriormente, critérios rigorosos e apertados para que entidades e particulares possam desenvolver a actividade de segurança privada – a medida é desproporcional, até porque, para além de ser requisito de acesso, é também condição de manutenção da profissão⁴²⁸.

Na verdade, como sabemos, existem um sem-número de outras profissões e até de cargos públicos que requerem determinados requisitos para ser exercidos, mas suspeitamos que nenhum chegue a este nível de restrição. É que bastará, por exemplo, um indivíduo ter sido condenado, com sentença transitada em julgado, por conduzir dolosamente um veículo a motor sob a influência do álcool⁴²⁹, ou, simplesmente, por um crime (doloso) de difamação⁴³⁰, para não poder exercer qualquer das profissões reguladas pelo artigo 22.º da L34, o que não aconteceria se essa mesma pessoa pertencesse às FSS (ou seja, não deixaria seguramente de poder exercer a sua actividade profissional), muito embora pudesse vir a ser condenado internamente no âmbito de um processo disciplinar. Cremos, portanto, que esta condição, em particular, poderia ter-se mantido na generalidade e sem grandes alterações como se apresentava no regime anterior, excluindo determinados tipos penais que em nada serão incompatíveis com o exercício da actividade de segurança privada.

Outro requisito que foi substancialmente alterado – muito embora apenas aplicável aos administradores ou gestores de sociedades que desenvolvam actividade de segurança privada, formadores, gestores de formação e coordenadores pedagógicos⁴³¹ – é o constante na alínea e) do n.º 1, o qual prevê que, para além da condenação definitiva ou transitada em julgado, nos três anos precedentes, em três contra-ordenações muito graves no que concerne à segurança privada (pelo actual ou anterior regime), também fiquem impossibilitados de exercer as funções acima descritas as pessoas que tiverem praticado, nas mesmas condições,

⁴²⁷ Cfr. alínea d) do n.º 1 do artigo 8.º do DL35.

⁴²⁸ Cfr. n.ºs 1, 2, 3 e 4 do artigo 22.º.

⁴²⁹ Com taxa de álcool no sangue igual ou superior a 1,2 g/l, de acordo com o artigo 170.º do Código da Estrada.

⁴³⁰ Previsto e punido pelo artigo 180.º do CP.

⁴³¹ Cfr. n.ºs 1 e 4 do artigo 22.º.

infracções à legislação laboral ou relativa à segurança social ou ainda as que tiverem cometido três contra-ordenações graves no âmbito da legislação fiscal. Se fomos críticos quanto à alteração anterior, não podemos agora deixar de manifestar o nosso apreço no que concerne a estas novas imposições, considerando que o exercício de funções de administração e de gestão em entidades titulares de alvarás, licenças ou autorizações só deverão ser exercidas por cidadãos que cumpram todas e quaisquer obrigações sociais e fiscais.

Por fim, na alínea a) do n.º 5, incrementam-se os requisitos específicos de admissão e permanência na profissão de segurança privado, especialmente no que concerne às condições de aptidão física, mental⁴³² e psicológica, uma vez que se estabeleceram, nos anexos I e II ao diploma, uma série de condições físicas e psicológicas mínimas a serem avaliadas e atingidas. Quis, portanto, o legislador delimitar, *a priori*, os critérios a serem utilizados por médicos e psicólogos, deixando de existir a arbitrariedade possível pela vaga formulação da norma precedente.

5.1.2. Deveres especiais das entidades titulares de alvará e de licença de autoprotecção

No seguimento daquilo que já acontecia no DL35, também a L34 prevê, no artigo 37.º, que as entidades titulares de alvará ou de licença de autoprotecção tenham de cumprir uma série de deveres especiais, os quais funcionam como medidas de controlo da actividade de segurança privada desenvolvida por aquelas.

Ainda que sendo praticamente os mesmos que constavam no regime anterior, o legislador veio reforçar as medidas de controlo – de natureza burocrática – sobre algumas das comunicações previstas, nomeadamente no que concerne à imperatividade dos requisitos exigidos para a concessão de alvarás e licenças de autoprotecção estarem permanentemente preenchidos.

Neste particular, congratulamo-nos com a alteração realizada nos prazos estipulados para que as entidades procedam à comunicação das admissões/demissões de vigilantes junto da DN/PSP. Se anteriormente as empresas tinham até ao dia 15 do mês seguinte⁴³³ para realizarem essa diligência, o que, muitas vezes, só faziam se os seus vigilantes fossem fiscalizados, o que tornava ineficaz o controlo administrativo, agora a comunicação das

⁴³² A referência à questão da aptidão mental era inexistente na norma do DL35.

⁴³³ Pelo anterior regime, as entidades chegavam a dispor de 45 dias para procederem a esta comunicação.

admissões terá de ser realizada nas 24 horas antes do início da actividade do trabalhador e as demissões têm de ser comunicadas dentro dos cinco dias úteis posteriores à cessação do vínculo contratual⁴³⁴. Esta é, quanto a nós, uma medida de extrema importância que muito contribuirá para garantir um efectivo controlo da segurança privada, especialmente no que concerne à prevenção e à detecção de crimes de actividade ilícita de segurança privada.

Destacamos ainda dois deveres que dizem respeito a notícias e/ou informações que as entidades tenham conhecimento durante a sua actividade e que reconhecemos como importantes, não deixando, no entanto, de fazer algumas observações sobre a forma menos conseguida como estão enunciados. O primeiro, já consagrado no DL35, refere que aquelas devem “comunicar de imediato à autoridade judiciária ou policial competente a prática de *qualquer* crime de que tenham conhecimento no exercício das suas actividades”⁴³⁵. Pensamos que esta exigência é demasiado ampla, por contemplar, por exemplo, crimes de natureza particular e semi-pública, sendo que nem as FSS têm obrigação de os comunicar às autoridades judiciárias. Quanto a nós, esta comunicação deveria restringir-se a crimes constantes num catálogo que abrangesse os ilícitos-tipo mais graves. O segundo diz respeito à remissão mensal, à DN/PSP, de um “registo de *incidentes* de que tenham conhecimento”⁴³⁶. Neste caso, a nossa crítica vai para a subjectividade e imprecisão do vocábulo *incidentes*, o que dificulta, de sobremaneira, a percepção do que incluir ou não no documento (seja ele físico ou electrónico), para além de que existem situações de que a comunicação, às FS e/ou emergência médica e protecção civil, deveria ser imediata, ainda que não consubstanciem crimes ou contra-ordenações, estamos a lembrar-nos, por exemplo, de tentativas de suicídio, para que pudessem ser accionados os meios de socorro.

Por fim, uma nota para o dever de registo informático das actividades desenvolvidas pelos titulares de alvará e de licença de autoprotecção. Esta obrigação vem prevista na alínea c) do 1.º do artigo 37.º e é densificada⁴³⁷ no artigo 38.º, devendo constar dos registos a designação, o número de identificação fiscal do cliente e de contrato, o tipo, locais, horários e a data de início do serviço e meios humanos e materiais (incluindo características técnicas) utilizados. O n.º 3 do artigo 38.º vem ainda prever que os contratos de prestação de serviços revistam a forma escrita, o que consubstancia uma inovação e mais um mecanismo de controlo.

⁴³⁴ Cfr. alínea i) do artigo 37.º e n.º 5 do artigo 27.º.

⁴³⁵ Cfr. alínea a) do n.º 1 (itálico nosso).

⁴³⁶ Cfr. alínea f) do n.º 1 do artigo 37.º (itálico nosso).

⁴³⁷ O DL35 era omissivo quanto a este aspecto.

5.1.3. Os contratos de trabalho do pessoal de segurança privada e dos directores de segurança, os contratos de prestação de serviços e o cartão profissional

Uma importante alteração introduzida pela L34 é a obrigatoriedade de formalização escrita dos contratos de trabalho referentes ao pessoal de segurança privada e dos directores de segurança⁴³⁸. Esta medida – à qual se junta a proibição de celebração de contratos de muito curta duração previstos no Código do Trabalho⁴³⁹ – permitirá, sem dúvida, reforçar o controlo do Estado sobre a segurança privada, tendo-se, desta forma, colmatado uma das grandes falhas que eram apontadas à legislação anterior, visto que não permitia que as entidades competentes pelo controlo da segurança privada confirmassem a veracidade de determinados dados que lhe eram apresentados aquando de, fiscalizações, inspecções e auditorias levadas a cabo junto de empresas de segurança privada.

Paralelamente, tendo em vista o reforço do controlo, prevê-se, no n.º 2 do artigo 38.º, que também os contratos de prestação de serviços das empresas de segurança privada revistam a forma escrita, devendo especificar, para além do preço e condições de prestação dos mesmos, os seguintes elementos: designação e número de identificação fiscal do cliente; número do contrato; tipo de serviço prestado; data de início e termo do contrato; local ou locais onde o serviço é prestado; horário da prestação dos serviços; meios humanos utilizados; meios materiais e características técnicas desses meios.

Quanto ao cartão profissional, o legislador criou, nos n.ºs 4, 6 e 7 do artigo 27.º, um processo que visava dificultar (ou mesmo impedir) o exercício da actividade de segurança privada a pessoal de vigilância que não tivesse contrato(s) de trabalho com entidade(s) devidamente habilitada(s)⁴⁴⁰. Assim, sempre que terminar o vínculo contratual, o vigilante terá de entregar o cartão à sua ex-entidade⁴⁴¹ patronal no prazo de 10 dias úteis, sendo que esta, por sua vez, após a entrega, terá 5 dias úteis para o remeter à DN/PSP (n.ºs 4 e 7). De notar que a não entrega do cartão por parte do vigilante é motivo para o cancelamento do mesmo (n.º 6).

⁴³⁸ Cfr. n.º 1 do artigo 21.º.

⁴³⁹ Cfr. n.º 2 do artigo 21.º, exceptuando-se os casos previstos nas alíneas de a) a g) do artigo 140.º do Código do Trabalho. Muito embora concordemos que devam existir algumas excepções, aquelas que se prevêem abrangem tantas possibilidades que, pensamos, irão constituir não casos pontuais mas sim uma grande parte dos contratos celebrados.

⁴⁴⁰ Ressalva-se que o pessoal de vigilância poderá estar vinculado a mais do que uma entidade titular de alvará ou licença de autoprotecção.

⁴⁴¹ Na norma refere-se “entidade patronal”, mas o legislador terá querido dizer “ex-entidade patronal”.

Muito embora a intenção do legislador pudesse ter sido boa, pensamos que o processo será demasiado burocrático e até contraproducente nos dias de hoje⁴⁴², visto que, tendo em conta os limites máximos dos prazos e contando com as restantes condicionantes do envio⁴⁴³, poderá verificar-se que o cartão esteja em *trânsito* perto de 20 dias só para chegar à DN/PSP. Imaginemos que, logo após entregar o cartão, o vigilante tem uma proposta para realizar novo contrato de trabalho. Quanto tempo terá de permanecer inactivo até que o cartão lhe seja devolvido? É que, por força da alínea b) do n.º 1 do artigo 29.º da L34⁴⁴⁴, só poderá desempenhar a actividade de segurança privada tendo o cartão apostado de forma visível. Assim, julgamos que, para além de não trazer qualquer benefício em termos de controlo, a medida é lesiva para os vigilantes.

5.1.4. A formação do pessoal de vigilância e do director de segurança

Com a L34, o legislador teve a clara intenção de incrementar o nível de exigência da formação profissional ministrada ao pessoal de vigilância e aos directores de segurança a qual é condição, *sine qua non*, para se aceder àquelas profissões, ganhando-se, com opções tomadas, mais qualidade no serviço prestado pelas entidades titulares de alvará ou licença, o que, tendencialmente, também se irá repercutir na diminuição das infracções contra-ordenacionais detectadas e, a par disso, nas reclamações de clientes e cidadãos. Note-se que, ao invés do que acontecia com o anterior RJSP, a formação de segurança privada deixou de estar em auto-regulação, voltando, como já havia sucedido, a ser controlada pelo Estado, e, tal como referido anteriormente, passou a ser considerada actividade de segurança privada. Mais do que qualquer outra, esta medida pretende credibilizar um sector que nos últimos anos era alvo de inúmeras críticas dos mais variados quadrantes, a começar pelas manifestadas pelos próprios vigilantes e candidatos a vigilantes, o que levou a que fossem realizadas, nos últimos anos, várias acções de auditoria e fiscalização a entidades formadoras, sendo detectadas diversas inconformidades⁴⁴⁵.

⁴⁴² Se nos lembrarmos que o trabalho é, hoje, um bem imprescindível, não compreendemos como é que se pode permitir que um cidadão fique sem poder trabalhar porque a Administração não lhe devolve, em tempo útil, o cartão profissional sem o qual não poderá desempenhar a sua profissão.

⁴⁴³ Por exemplo, a expedição por correio, etc.

⁴⁴⁴ Com excepção da actividade de protecção pessoal (leitura, *a contrario*, da mesma disposição legal).

⁴⁴⁵ Segundo o RASP de 2012, pp. 23 e 25, foram realizadas 37 fiscalizações a entidades ou centros de formação, sendo registadas como principais infracções o “incumprimento dos planos de formação, no que concerne às cargas horárias mínimas dos cursos, requisitos dos locais e a existência de protocolos com entidades formadoras não autorizadas”, sendo “detetadas também entidades formadoras indiciadas de burla relativa aos serviços de formação prestados”.

Para concretizar este objectivo, o n.º 1 do artigo 25.º da L34 especifica (ainda que sem as definir⁴⁴⁶), desde logo, três tipos de formação profissional: formação inicial de qualificação [alínea a)]; formação de actualização [alínea b)]; formação complementar [alínea a)]. Em qualquer uma delas, deverão obrigatoriamente existir componentes teóricas e práticas, “sem prejuízo de uma componente complementar em contexto real de trabalho”⁴⁴⁷.

A Portaria n.º 148/2014, de 18 de Julho veio regulamentar os cursos, definir as qualificações mínimas profissionais do corpo docente (cfr. n.º 3 do artigo 25.º da L34), bem como regular “a emissão de certificados de aptidão e qualificação profissional do pessoal de segurança privada e a aprovação, certificação e homologação dos respetivos cursos de formação profissional”⁴⁴⁸, substituindo o regime que vigorava desde 2001, uma vez que nunca foram implementadas medidas que adaptassem o sector aos desígnios do DL35.

Desde logo se verifica que o controlo e a exigência na formação de segurança privada são tónica geral do diploma, destacando-se, à partida, nas alíneas a) e b) do artigo 2.º da Portaria, dois objectivos do apelidado “sistema de formação profissional do pessoal de segurança privada”⁴⁴⁹, que passam por “promover a qualidade e a credibilização da atividade das entidades formadoras que operam no âmbito da atividade de segurança privada” e ainda por “promover a qualificação e as competências necessárias ao exercício das funções do pessoal de segurança privada”. Estes dois desígnios, como verificamos, vão de encontro àquilo que eram os anseios de grande parte dos intervenientes no sector.

O novo regime prevê a existência de cursos de formação inicial de qualificação (artigo 6.º), cursos de formação e actualização (artigo 7.º) e uma formação complementar para transporte transfronteiriço de valores (artigo 8.º), estabelecendo-se, entre os artigos 9.º e 19.º, o módulo de formação base comum (com duração mínima de 60 horas) e os diversos módulos específicos a cada uma das especialidades previstas no n.º 3 do artigo 17.º da L34 (cuja duração varia entre as 30 horas, para o módulo de operador de central de alarmes, e as 190 horas para o vigilante de protecção e acompanhamento pessoal). A título de exemplo, para se ter uma ideia da exigência de qualificação que foi implementada com este novo regime, veja-se que a anterior carga horária de formação prevista para os vigilantes de

⁴⁴⁶ Estas definições vêm consagradas nos n.ºs 2, 3 e 4 do artigo 5.º da Portaria 148/2014, de 18/07.

⁴⁴⁷ Cfr. n.º 2 do artigo 25.º da L34.

⁴⁴⁸ Cfr. n.º 2 do artigo 1.º da Portaria 148/2014, de 18/07.

⁴⁴⁹ Designação prevista no artigo 2.º da Portaria 148/2014, de 18/07.

acompanhamento, defesa e protecção de pessoas⁴⁵⁰ era de 72 horas, já se incluindo o módulo específico que habilitava, nos termos do regime geral, o porte de arma de defesa⁴⁵¹.

Para além da carga horária de cada uma das matérias a ser ministrada, a portaria define, para cada um dos módulos, os objectivos que deverão ser atingidos e alvo de avaliação, segundo o sistema previsto no artigo 20.º, sendo a DN/PSP a entidade competente pela elaboração e fiscalização da aplicação das provas de avaliação⁴⁵². Paralelamente é também a “entidade com competência exclusiva para o reconhecimento de qualificações, avaliação e certificação da formação profissional prevista” neste diploma⁴⁵³.

Para finalizar, três últimas notas. No artigo 22.º, referente à formação de directores de segurança, definem-se, para além das entidades que poderão ministrar esta formação (que serão os “estabelecimentos de ensino superior oficialmente reconhecidos, cujo curso de diretor de segurança tenha sido aprovado por despacho do membro do Governo responsável pela área da administração interna” ou o “estabelecimento de ensino superior oficialmente reconhecido, em curso superior ou de pós-graduação na área da segurança, desde que inclua as matérias e as mesmas tenham a duração mínima previstas” neste artigo⁴⁵⁴), os conteúdos e a carga horária mínima das formações, que não poderá ser inferior a 200 horas⁴⁵⁵. No artigo 23.º estabelecem-se os deveres das entidades formadoras, enquanto que no artigo 24.º se enunciam as qualificações mínimas do corpo docente.

5.2. O sistema de controlo da segurança privada

O controlo da segurança privada em Portugal, a exemplo do que acontece noutros países⁴⁵⁶, é exercido quer pelo Estado – podendo designar-se este por controlo formal – e

⁴⁵⁰ Anterior designação dada pelo n.º 8 do DL n.º 231/98, de 02/08, para os actuais vigilantes de acompanhamento e protecção pessoal.

⁴⁵¹ Cfr. parágrafos 4.º e 5.º da Portaria 1325/2001, de 04/12.

⁴⁵² Cfr. n.º 2 do mesmo artigo.

⁴⁵³ Cfr. artigo 4.º da Portaria. De notar que os certificados de formação profissional são, de acordo com o n.º 4 do artigo 20.º da Portaria, emitidos pela entidade formadora com recurso ao SIGESP.

⁴⁵⁴ Cfr. n.ºs 1 e 5.º.

⁴⁵⁵ Cfr. n.º 4.º.

⁴⁵⁶ Para uma abordagem à regulação da segurança privada na Europa, BUZATU, ANNE-MARIE, *European Practices of PMSCs and Recommendations for Regulation of PMSCs through International Instruments*, Genebra, DCAF, 2008 (disponível em http://www.unwg.rapn.ru/en/analytics/Expert_Paper_Buzatu_Regulatory_Approaches_to_PMSC2.pdf, consulta a 20/04/2014). Sobre o controlo da segurança privada no Brasil: CLEBER LOPES, “Como se...”, *Op. Cit.*; CAROLINA RICARDO, *Op. Cit.*; ANDRÉ ZANETIC, *A questão da segurança privada: estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2005, pp. 77 e ss. (disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14062007-154033/>, consulta a 30/05/2014).

por entidades não-governamentais ou mesmo por particulares – constituindo o controlo informal.

Segundo CLEBER LOPES, baseando-se na literatura inglesa, o controlo da segurança privada tem sido abordado essencialmente em duas vertentes que divergem no que concerne à melhor forma de concretizar essa imperatividade, esse desígnio⁴⁵⁷. Assim, por um lado e para diversos autores, o controlo da segurança privada depende essencialmente da actuação do Estado, isto por três ordens de razão: em primeiro lugar, porque apenas o Estado tem capacidade de impor (mesmo que coactivamente) regras transversais para todo o sector, o que não acontece com qualquer outro interveniente neste processo; em segundo, porque só o Estado tem autoridade e potencial para exercer um controlo permanente e proactivo sobre a actividade de segurança privada, aplicando, se necessário e mesmo em casos de segurança privada ilícita, medidas coactivas quando os outros mecanismos de controlo falham; por último, visto que tão-só o Estado pode criar condições favoráveis à adequação da actuação das entidades e vigilantes de segurança privada ao interesse público, o que ocorrerá através do alinhamento de controlos internos e externos⁴⁵⁸. Por outro lado, outra corrente advoga que a segurança privada está sob a alçada de outras formas e mecanismos de regulação da actividade, algumas das quais até serão mais eficazes no que concerne à sua conformação com o interesse público.

Quanto a nós, entendemos que, apesar da inegável importância, imperatividade e inalienabilidade do controlo levado a cabo pelo Estado, é também crucial que se concretize um controlo informal levado a cabo quer pelos próprios alvos do controlo (entidades e pessoal de vigilância), quer por terceiros, quer ainda pela comunidade e pelos próprios cidadãos, uma vez que todos os mecanismos serão úteis quando se trata de verificar se são cumpridos os princípios e se não são ultrapassados os limites que norteiam a segurança privada e a sua actividade, considerando que, na maioria das vezes, esta colide com os DLG's dos cidadãos. Nos dois pontos seguintes, identificaremos as entidades que, formal ou informalmente, desenvolvem o controlo da segurança privada em Portugal.

5.2.1. O controlo formal da segurança privada

Ao contrário do que poderia ser expectável, são inúmeros os organismos públicos que no nosso país têm atribuições e dispõem de competências no âmbito do controlo – *lato*

⁴⁵⁷ Cfr. CLEBER LOPES, “Como se...”, *Op. Cit.*, p. 100.

⁴⁵⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 100.

sensu – da segurança privada e da actividade desenvolvida pelas entidades titulares de alvarás, licenças e autorizações e, bem assim, do pessoal de vigilância, dos directores de segurança e de todos aqueles a que a L34 (e regulamentação) e o DL135 se dirigem, nomeadamente, no caso deste último diploma, aos titulares do direito de exploração dos estabelecimentos que são objecto de regulação pelo normativo.

A intervenção pública realiza-se em dois âmbitos distintos e a diversos níveis. No que concerne aos primeiros, existem o controlo administrativo e o controlo criminal. Já no que diz respeito aos níveis, quanto a nós, a intervenção do Estado concretiza-se tanto ao nível do licenciamento (quer de entidades, quer de indivíduos), como das inspecções e auditorias aos titulares de alvará, licenças de autoprotecção e autorizações, e ainda da fiscalização da actividade operacional da segurança privada⁴⁵⁹.

A PSP é a principal responsável pelo controlo da segurança privada em Portugal⁴⁶⁰, uma vez que, ainda que com a colaboração das demais forças e serviços de segurança e da Inspecção-Geral da Administração Interna, lhe compete especificamente e por força do disposto na alínea b) do n.º 3 do artigo 3.º da LOPSP, licenciar, controlar e fiscalizar esta actividade em todo o território nacional. Esta sua atribuição é reforçada pelo disposto no artigo 55.º da L34, onde se define que a fiscalização das actividades é assegurada pela DN/PSP, sem prejuízo das competências das demais FSS e da IGAI. Paralelamente, a PSP actua também no âmbito do DL135.

Note-se que, segundo o disposto no n.º 1 do artigo 122.º da Portaria n.º 273/2013, de 20 de Agosto, “as verificações e inspecções com vista ao cumprimento dos requisitos e medidas de segurança, em sede do processo de licenciamento são realizadas pelo DSP”, e

⁴⁵⁹ Segundo o RASP de 2013 (p. 40 e 41) e o RASI (pp. 213 e 214) referente ao mesmo período, no ano de 2013 realizaram-se 7.815 acções de fiscalização no âmbito da segurança privada (7.487 levadas a cabo pela PSP e 328 pela GNR), o que representou um crescimento de 4,9% em relação ao ano anterior. Nesse período foram detectadas 1.386 infracções (uma diminuição de 10,8% em relação a 2012), sendo que 1.250 foram contra-ordenações e 136 foram crimes. Os locais mais fiscalizados foram os estabelecimentos de restauração e bebidas (2.993 acções) e as superfícies comerciais (1.030 acções). As fiscalizações incidiram ainda sobre recintos desportivos, sendo realizadas 173 acções neste âmbito.

A propósito do constante no RASI, ROGÉRIO ALVES, Presidente da Associação de Empresas de Segurança Privada, espera que o mesmo “ajude a combater os fenómenos criminais ligados à prática de crimes violentos ou menos violentos e ao branqueamento de capitais”, afirmando que deve existir uma fiscalização “mais intensiva” de segurança privada, e que “se alguém a coberto de uma empresa privada de segurança pratica crimes, deve ser punido”. Cfr. <http://www.tvi24.iol.pt/sociedade/seguranca-interna/seguranca-privada-apanhar-quem-faz-batota>, consulta a 10/08/2014).

⁴⁶⁰ Foi a partir de 2007 que a intervenção da PSP nesta área passou a ter outra relevância, tanto devido ao preceituado na alínea b) do n.º 3 do artigo 16.º do DL n.º 203/2006, de 27 de Outubro⁴⁶⁰ (referindo-se que a Secretaria-Geral do MAI vê as suas atribuições no âmbito da segurança privada integradas na PSP), como pelo previsto no n.º 1 do artigo 14.º do DL n.º 76/2007, de 29 de Março, ou seja que “as atribuições e competências da Secretaria-Geral do MAI no domínio da segurança privada, integradas” na PSP passam a ser exercidas pelo DSP.

que, sem prejuízo das competências da IGAI, “as inspeções às sedes, filiais, instalações operacionais e demais instalações das entidades de segurança privada e das entidades formadoras”, bem como as “auditorias com vista à verificação dos requisitos e cumprimento do referencial de qualidade, em sede do processo de licenciamento e de exercício da atividade de entidade formadora” são também realizadas por aquele Departamento, contando, neste último caso, com a colaboração do ISCPSP⁴⁶¹.

A acção da PSP é, portanto, efectuada quer em termos administrativos⁴⁶² – ao nível do licenciamento (através da “instrução dos processos de autorização para o exercício da atividade de segurança privada, (...) da emissão de alvarás, licenças, autorizações e respectivos averbamentos”⁴⁶³, e da respectiva decisão e revogação destas, entre outras prerrogativas⁴⁶⁴), da fiscalização (levantamento de autos contra-ordenacionais, sendo competente para a instrução destes processos o seu Director Nacional^{465 466}) – e em termos de criminais, dada a sua característica de OPC de natureza genérica⁴⁶⁷.

A juntar a estas prerrogativas, de acordo com o n.º 4 do artigo 37.º da L34, a PSP é a entidade de controlo de mercado, o que significa que, entre outras funções, lhe compete dar resposta às reclamações/denúncias efectivadas nos livros de reclamações das entidades detentoras de alvarás, licenças ou autorizações⁴⁶⁸.

Também com uma dupla vertente de actuação na sua área de jurisdição, a GNR promove o controlo da segurança privada em termos administrativos – quer nos termos do artigo 55.º da L34⁴⁶⁹ quer no que concerne ao DL135, por força do disposto nos n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º deste normativo, sendo o Comandante-Geral desta força competente para a instrução dos processos respeitantes a ambos os diplomas – e em termos criminais, dado que, tal como a PSP, é um OPC de natureza genérica.

⁴⁶¹ Cfr. n.ºs 2 e 3 do artigo 122.º da mesma portaria.

⁴⁶² Estas missões são maioritariamente levadas a cabo pelo DSP (que é constituído pela Divisão de Licenciamento e Regulação, pela Divisão de Auditoria e Fiscalização e pelos Núcleo de Apoio Documental e de Apoio Técnico, cujas atribuições estão previstas nos artigos 19.º, 20.º e 21.º do Despacho n.º 19935/2008, de 28/07, do Director Nacional da PSP, republicado pelo Despacho n.º 11714/2010, de 20/07), mas também, ao nível dos Comandos Regionais, Metropolitanos e Distritais, pelos núcleos e subunidades dedicadas em exclusivo a esta actividade. Devido a esta descentralização/desconcentração do dispositivo, a PSP consegue tanto proceder a fiscalizações em qualquer ponto do território continental como nos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

⁴⁶³ Cfr. 42.º da L34.

⁴⁶⁴ Cfr. alíneas de a) a k) do n.º 3 e n.ºs 4 e 5.º do (Despacho 201).

⁴⁶⁵ Cfr. n.ºs 1 e 2 do artigo 61.º da L34 e n.ºs 1 e 2 do artigo 11.º do DL135.

⁴⁶⁶ De notar que, no que toca ao licenciamento e à instrução processual, a actividade da PSP é registada no SIGESP.

⁴⁶⁷ Cfr. alínea c) do n.º 1 do artigo 3.º da LOIC.

⁴⁶⁸ A norma reguladora do livro de reclamações é o DL n.º 156/2005, de 15/09, na sua actual redacção.

⁴⁶⁹ Cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da LOIC.

A PJ, por sua vez, dada a sua competência reservada de investigação de crimes de exercício ilícito da actividade de segurança privada⁴⁷⁰, é o organismo a quem compete, por excelência, o controlo da segurança privada ao nível criminal.

Ainda em termos de fiscalização, são competentes, nas respectivas áreas de jurisdição, os restantes serviços de segurança, nomeadamente o SEF e os órgãos da Autoridade Marítima Nacional, bem como do Sistema da Autoridade Aeronáutica⁴⁷¹, a IGAI⁴⁷², de acordo com o disposto no artigo 55.º da L34, e a ASAE, no âmbito e nos termos do n.º 1 do artigo 11.º do DL135.

Quanto à competência para aplicação de coimas e sanções acessórias, tanto no que respeita à L34 (cfr. n.º 3 do artigo 61.º da L34) como no que concerne ao DL135 (cfr. n.º 3 do artigo 11.º do DL135), pertence ao Secretário-Geral do MAI, podendo, em ambos os casos, ser delegada, nos termos da lei.

Paralelamente, ainda que sem actuar propriamente ao nível da fiscalização, também o CSP desenvolve uma série de competências que contribuem para o controlo, *lato sensu*, da segurança privada. Por um lado, porque sendo uma das suas missões elaborar o RASP⁴⁷³, o Conselho recolhe e analisa todos os dados referentes à segurança privada, traçando através deles um panorama geral da actividade, bem como identifica quais as questões que merecem mais atenção no futuro, e, por isso mesmo, orienta a fiscalização. Por outro lado, devido às suas competências para, a pedido do membro de Governo responsável pela administração interna, se pronunciar quanto à concessão e cancelamento de alvarás e licenças, para emitir parecer sobre a admissibilidade de novos meios de segurança, para propor iniciativas legislativas e para propor orientações acerca da fiscalização da segurança privada, o CSP tem clara influência no controlo da actividade⁴⁷⁴. Por último, porque este órgão tem ainda a faculdade de emitir recomendações neste âmbito⁴⁷⁵.

Por fim, embora não tenha expressamente previstas competências no que concerne ao controlo da segurança privada, duas outras entidades contribuem de sobremaneira para a

⁴⁷⁰ Cfr. alínea n) do n.º 3 do artigo 7.º da LOIC.

⁴⁷¹ Deixamos de fora o Serviço de Informações de Segurança, dado que este organismo não tem competências de fiscalização.

⁴⁷² Estranhamente, a actual Lei Orgânica da IGAI (DL n.º 58/2012, de 14/03, alterada pelo DL n.º 146/2012, de 12/07), ao contrário do que sucedia com a anterior, não refere expressamente que seja atribuição da Inspecção qualquer actividade de controlo no âmbito da segurança privada, contudo, o n.º 3 do artigo 2.º, contém uma disposição genérica na qual se prevê que “a IGAI cumpre, ainda, as demais atribuições que lhe sejam conferidas por lei ou regulamento”.

⁴⁷³ Cfr. alínea b) do artigo 40.º da L34.

⁴⁷⁴ Cfr. alíneas c), d), e) e f) do artigo 40.º da L34.

⁴⁷⁵ Cfr. alínea g) do artigo 40.º da L34.

conformação desta actividade com a lei. São elas a Autoridade para as Condições do Trabalho e a CNPD.

Quanto à primeira, tem contribuído, essencialmente desde 2011, de forma inegável, para a melhoria das relações entre as entidades patronais e os trabalhadores da segurança privada, bem como entre as primeiras e os seus clientes – do sector público ou privado –, fiscalizando, de acordo com um programa previamente definido⁴⁷⁶, os titulares de alvará e de licença de autoprotecção, e emitindo recomendações⁴⁷⁷ no âmbito das suas atribuições⁴⁷⁸ – nomeadamente no que concerne às condições de trabalho do pessoal de vigilância (incluindo horários, tempos e turnos)⁴⁷⁹, aos montantes de referência a serem cobrados pelos serviços prestados pelas empresas e ainda aos valores mínimos admissíveis a serem pagos aos vigilantes –, auxiliando, desta forma, na regulação do mercado da segurança privada e afastando, por exemplo, esta actividade da dos serviços de portaria, cujos valores são relativamente menores, dada a não especialização dos recursos humanos.

Já a CNPD, no âmbito das suas atribuições em matéria de protecção de dados pessoais⁴⁸⁰, desenvolve um duplo controlo de licenciamento e de fiscalização⁴⁸¹, quer no que respeita às bases de dados pessoais pertencentes às entidades reguladas pelo RJSP, quer no que concerne às autorizações para instalação e utilização de SVV tanto no âmbito da L34 como do DL135.

5.2.2. O controlo informal da segurança privada

Para além dos organismos e órgãos referidos no ponto anterior, existem outros responsáveis pelo controlo (informal) da segurança privada, os quais, apesar de aparentemente não terem a força reguladora do Estado, têm determinadas capacidades e são guiados por interesses específicos, pelo que tendem a contribuir para este desígnio.

⁴⁷⁶ Ver o “Programa de Ação” sobre a “Intervenção inspetiva no setor da segurança privada – auto regulação setorial” (disponível em <http://www.act.gov.pt/%28ptPT%29/CentroInformacao/SegurancaPrivada/Documents/Programa%20de%20A%C3%A7%C3%A3o.pdf>, consulta a 10/08/2014).

⁴⁷⁷ Ver “Recomendação às empresas de segurança privada, empresas ou entidades públicas ou privadas utilizadoras destes serviços e informação aos trabalhadores”, do Inspector-Geral do Trabalho, datada de 12 de Abril de 2012 (disponível em <http://www.act.gov.pt/%28ptPT%29/CentroInformacao/SegurancaPrivada/Documents/Recomenda%C3%A7%C3%A3o.pdf>, consulta a 10/08/2014).

⁴⁷⁸ Previstas no artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31/07.

⁴⁷⁹ Sobre esta realidade, PAULA COSTA, *Assumir o risco pelos outros: os trabalhadores da segurança privada*, Dissertação de Mestrado (policopiado), Porto, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, 2013, especialmente pp. 49 e ss.

⁴⁸⁰ De acordo com o artigo 2.º da Lei n.º 43/2004, de 18/08 (Lei Orgânica da CNPD), conjugado com a Lei n.º 67/98, de 26/10 (Lei de protecção de dados pessoais).

⁴⁸¹ Muito embora esta vertente seja sempre desenvolvida com a colaboração das FS, uma vez que a Comissão não tem recursos humanos suficientes para a levar a cabo.

Desde logo, as próprias empresas titulares de alvará e as titulares de licença são, também, sem qualquer dúvida, co-responsáveis pelo exercício da actividade dentro das regras legalmente impostas⁴⁸², exercendo, por um lado, um controlo interno sobre a actividade do seu pessoal de vigilância^{483 484}, monitorizando a actuação dos seus recursos humanos e dando instruções de serviço sempre que tal se justifique e, por outro, materializando um controlo externo à custa de indicações úteis – contidas tanto em prospectos informativos como nas suas páginas da internet – e da denúncia de actividades ilícitas (ou irregulares) praticadas por entidades e particulares que estejam ou não devidamente credenciados.

Também as associações, quer de vigilantes, quer das empresas – podendo, cada uma delas, ter dois representantes no CSP⁴⁸⁵ –, têm um papel importante na monitorização da segurança privada, visto que, tal como refere CAROLINA RICARDO, embora possuam objectivos diferentes dos das entidades que exercem a fiscalização da actividade e que tenham, naturalmente, interesses corporativos, o seu interesse é expandir e consolidar o sector, assim como melhorar a qualidade dos serviços prestados, desenvolvendo mecanismos que denunciam⁴⁸⁶ práticas ilícitas e promovendo informação aos potenciais clientes⁴⁸⁷.

Dentro da informalidade, mas não deixando de, na actualidade, ser um dos principais mecanismos de reporte e de denúncia de comportamentos e práticas incorrectas levadas a cabo por empresas e vigilantes, os órgãos de comunicação social, no geral, têm sido, tal como sucede amiúde em relação à actuação, por exemplo, das FSS um atento mecanismo de controlo, permitindo, muitas vezes, que as autoridades (administrativas ou judiciais) actuem sobre as entidades ou indivíduos infractores. Na verdade, como tivemos oportunidade de referir *supra*, os *media*, devido à profunda investigação jornalística e à exaustiva divulgação de acções de violência envolvendo a segurança privada (legal ou

⁴⁸² Em sentido idêntico, CLEBER LOPES, “Como se...”, *Op. Cit.*, p. 100.

⁴⁸³ Nomeadamente, por força do n.º 4 do artigo 29.º da L34, quanto ao cumprimento da obrigatoriedade de aposição visível do cartão e do exercício do serviço devidamente uniformizados, por parte dos vigilantes (cfr. n.ºs 1 e 3 do mesmo artigo), e no diligenciar para que a actuação deste pessoal não se confunda com a das FSS [cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 37.º da L34].

⁴⁸⁴ Aliás, o controlo da segurança privada só tenderá a ser eficaz se as próprias empresas de segurança tiverem uma intervenção activa no controlo do seu pessoal de vigilância e se dispuserem a cumprir as normas legalmente estabelecidas para o desenvolvimento da actividade. Neste sentido, ROBERT. C. DAVIS, *et al*, *The Public Accountability of Private Police – Lessons from New York Johannesburg, and Mexico City*, Nova Iorque, Vera Institute of Justice, 2000, pp. 44-48 (disponível em <http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/private-police.pdf>, consulta a 10/03/2014).

⁴⁸⁵ Cfr. alíneas h) e i) do n.º 2 do artigo 39.º da L34.

⁴⁸⁶ A propósito das denúncias, para além daquelas que possam ser veiculadas através do livro de reclamações e por qualquer outro meio,

⁴⁸⁷ Cfr. CAROLINA RICARDO, *Op. Cit.*, p. 63.

ilegal), terão sido, em muito, responsáveis pelo desencadear do processo que culminou com a criminalização do exercício ilícito desta actividade no ano de 2008.

Por fim, de notar que até os próprios clientes (ou potenciais clientes) e os cidadãos (e a comunidade, no geral) assumem um papel importante no controlo da actividade de segurança privada, considerando que os primeiros terão sempre motivos de natureza contratual para que a segurança privada actue de forma regular⁴⁸⁸ e os segundos, quando vejam os seus direitos ou de terceiros postos em causa, também tenderão a denunciar comportamentos e acções não legalmente admissíveis⁴⁸⁹.

5.3. Crítica ao sistema de controlo e sugestões com vista à sua melhoria

Antes de qualquer outra, a primeira crítica que fazemos ao actual modelo de controlo da segurança privada em Portugal está relacionada com a multiplicidade de organismos que detêm competências (várias) neste âmbito. Ao todo, são oito as entidades, sobrepondo-se a sua actuação quer ao nível da área geográfica de jurisdição, quer das competências que lhes estão legalmente conferidas⁴⁹⁰. Esta sobreposição, para além de desnecessária, torna-se ineficiente.

Na verdade, sendo a PSP uma força de segurança implementada em todo o território nacional (incluindo nos Arquipélagos dos Açores e da Madeira), possuindo atribuições específicas nesta matéria (incluindo-se o licenciamento), tendo a competência para a gestão do SIGESP e de ser a entidade de controlo de mercado, pensamos que faria todo o sentido que as competências de controlo e da instrução de processos de contra-ordenação estivessem centralizadas nesta entidade, para mais sabendo-se que, nomeadamente nas questões do licenciamento e da fiscalização, terão de ser emitidas normas internas e comunicações externas para uniformizar procedimentos, documentos estes que não vincularão os outros organismos. Por exemplo, no que concerne ao DL135, já que se atribui à ASAE competências de fiscalização (com a qual discordamos completamente, considerando que não se justifica a sobreposição, já que juntas, PSP e GNR, têm competência de actuação em

⁴⁸⁸ Ainda que, pontualmente, alguns dos clientes possam pretender, dolosa ou negligentemente, que as entidades ou pessoal de vigilância desenvolvam serviços ou levem a cabo acções não permitidas por lei ou para as quais não estão habilitadas.

⁴⁸⁹ Veja-se que, no Brasil, a sociedade, muitas vezes apoiada nos órgãos de comunicação social, exerce forte pressão para que seja efectivo o controlo da segurança. Cfr. CLEBER LOPES, “O controle público da segurança privada”, in *Observatório da Segurança Pública*, São Paulo (disponível em <http://observatoriodeseguranca.org/seguranca/seg-privada>, consulta a 10/07/2014).

⁴⁹⁰ Por comparação com outros, verifica-se que Portugal é o país em que mais organismos têm competência de fiscalização da actividade de segurança privada. Sobre este assunto, ver SECRETARIA DEL INTERIOR, *Op. Cit.*, pp. 15-21.

todo o país), parece-nos incongruente que não seja esta mesma entidade a instruir processos referentes aos seus autos, ficando ainda por esclarecer quem (PSP, GNR, ou ambas) é que irá realizar, nestes casos, as diligências processuais necessárias para o apuramento da responsabilidade contra-ordenacional⁴⁹¹.

Somos pois da opinião que, apesar da fiscalização poder ser concretizada por várias entidades (sem sobreposições territoriais, com excepção da competência da PSP em todo o país), a instrução dos processos contra-ordenacionais deveria ser realizada apenas por uma, a qual poderia ter também a competência para emitir decisões (condenatórias ou não), o que, com o actual RJSP não acontece, visto que essa competência (embora delegável) se mantém no Secretário-Geral do MAI, algo que poderá até considerar-se razoável, por um lado, uma vez que assim se separa a actividade fiscalizadora (*lato sensu*) da decisória, promovendo-se uma *separação de poderes* a exemplo do que ocorre em âmbito criminal, mas que poderá ser contraproducente, por outro, se aquele não tiver capacidade para decidir, oportunamente, sobre todos os processos que lhe cheguem⁴⁹². Na verdade, como sabemos, por mais rigoroso que seja determinado regime jurídico, por mais que se fiscalize, caso os infractores não sejam punidos existirá um sentimento de impunidade o que desacreditará o sistema de controlo e afectará, grave e inequivocamente, a prevenção geral⁴⁹³.

A questão que nos parece mais discutível é, contudo, a inclusão da investigação dos crimes relativos ao exercício ilícito da actividade de segurança privada naqueles cuja competência para tal é reservada à PJ, algo que sucedeu por força do artigo 63.º da L34, o qual procedeu à primeira alteração à LOIC, passando o n.º 3 do artigo 7.º deste diploma a incluir, na alínea n), esta previsão.

Manifestamos a nossa discordância em relação a esta decisão especialmente por dois motivos: a) porque, como referiu FILIPE BRANDÃO, não se percebe o motivo pelo qual não se permite à PSP a investigação destes tipos criminais, quando é esta entidade que, licenciadora, reguladora de mercado e principal fiscalizadora, detém grande parte do

⁴⁹¹ Esta questão também se coloca em relação à instrução de autos levantados, ao abrigo da L34, pelas FSS que não a PSP ou a GNR.

⁴⁹² Da análise dos RASP dos anos de 2005 a 2013, verifica-se que, desde que se consumou a transição da Secretaria-Geral do MAI para a PSP da competência para decisão administrativa dos processos de contra-ordenação, houve um aumento gradual mas significativo dessas decisões (bem como dos valores efectivamente pagos), registando-se, ao invés, uma diminuição dos processos pendentes e de prescrições.

⁴⁹³ Neste sentido, numa interpretação a *contrario sensu* e ainda que o autor se refira ao âmbito criminal, MANUEL VALENTE refere que “a descoberta de quem comete os delitos (...) – e a sua própria responsabilização – provoca no seio da comunidade, principalmente, no âmago dos ‘criminosos’, um sentimento de receio. Um sentimento de insegurança quanto aos actos delituosos que pretendam efectuar, porque sabem que a máquina investigadora é eficaz na sua actuação e eficiente na descoberta dos autores dos crimes, prosseguindo-se assim a prevenção geral negativa e positiva e a prevenção geral do direito punitivo”. MANUEL VALENTE, *Teoria geral...*, Op. Cit., p. 56.

conhecimento sobre esta matéria⁴⁹⁴; b) porque, tal como tivemos oportunidade de referir antes, este ilícito criminal não reveste por si só especial gravidade, uma vez que as ligações a outras práticas criminais, essas sim, tendencialmente mais graves (tais como os tráficos de armas, estupefacientes e seres humanos, a criminalidade organizada e a extorsão) têm sido maioritariamente detectadas em casos em que empresas e indivíduos estão devidamente habilitados para o exercício de segurança privada⁴⁹⁵, pelo que não será através da investigação do ilícito criminal de exercício ilegal de segurança privada que a PJ chegará a estas outras formas (graves) de criminalidade.

Considerando os aspectos enunciados, propomos as seguintes medidas para a melhoria do controlo da actividade de segurança privada: atribuição somente à PSP, PJ, IGAI (estas, em todo o território nacional), GNR (na sua área de jurisdição) e SEF (nos portos e aeroportos) de competências na área da fiscalização; atribuição, em exclusividade, à PSP da competência para instrução de processos contra-ordenacionais; atribuição à PSP da competência para proferir decisões no final dos processos ou, mantendo-se a actual previsão, dotar a Secretaria-Geral do MAI de meios que permitam ao Secretário-Geral decidir oportunamente sobre os processos que lhe forem remetidos pela PSP e pela GNR; possibilidade de também a PSP poder investigar o ilícito criminal de actividade de segurança privada ilegal; paralelamente ao previsto nas Portarias n.ºs 261/2013, de 14 de Agosto (regula a utilização de ARD's) e 102/2014, de 15 de Maio (regula os meios de segurança em espectáculos ou divertimentos realizados em recintos autorizados), estamos em crer que seria profícuo que os titulares de alvará ou de licença passassem a ser obrigadas a comunicar, nas 24 horas antecedentes ao início do serviço, às FS territorialmente competentes a identificação dos vigilantes escalados para prestarem serviços nos estabelecimentos obrigados a adaptar as medidas previstas no DL135, possibilitando-se, desta forma, um melhor controlo sobre uma área que tem estado na origem de grande parte dos problemas da segurança privada.

Entendemos ainda que seria de se criar um código ético (ou mesmo deontológico) nacional (ou ao nível da UE)⁴⁹⁶ que vinculasse as empresas e pessoal de segurança privada,

⁴⁹⁴ Cfr., FILIPE NETO BRANDÃO, DAR, I Série, n.º 50, de 7 de Fevereiro de 2013, p. 30.

⁴⁹⁵ Ver *supra* nota de rodapé 371.

⁴⁹⁶ De notar que algumas empresas a operar em Portugal já têm documentos internos deste género.

Em França existe um Código de Ética que foi publicado recentemente pelo Decreto n.º 2012-870, de 10 de Julho (para um resumo em castelhano: <https://docs.google.com/file/d/0BzoP0Z3r4dKcY0ZKOEJBcWhfUDg/edit?pli=1>, consulta a 14/10/2014).

Ao nível europeu a COESS e a UNI-Europe aprovaram, em 18-07-2003, o *Code of Conduct and Ethics for the private security sector* (disponível em http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Code_of_Conduct_and_Ethics_EN.pdf, consulta a 14/10/2014).

visto que só desta forma será possível punir determinados comportamentos não consentâneos com a actividade e que não enquadráveis no regime contra-ordenacional. A fiscalização do cumprimento deste código ficaria a cargo do CSP, servindo-se este das FS para realizar diligências que considerasse pertinentes para o apuramento dos factos que lhe chegassem ao conhecimento e fossem passíveis de constituírem infracções ao normativo.

Para finalizar, estamos em crer que mais do que legislar, há que estabelecer uma estratégia a médio/longo prazo para aquilo que se pretende que seja a segurança privada em Portugal, nomeadamente no que toca às actividades a serem reguladas e seus limites, às formas de cooperação e coordenação com as FSS⁴⁹⁷ e à densificação dos conceitos de complementaridade e subsidiariedade de forma a poder-se estabelecer concretamente a relação da segurança privada com a segurança pública e o seu contributo para a segurança interna.

⁴⁹⁷ Por exemplo, em Espanha foi criado e apresentado em 2012 o “Plan Integral de Colaboración ‘Red Azul’” a qual tem como objectivo estabelecer um quadro mútuo de colaboração e troca de informações entre o Cuerpo Nacional de Policía e a segurança privada (ver revista do CUERPO NACIONAL DE POLÍCIA, SEGURPRI n.º 17, Março de 2012, disponível em http://www.policia.es/org_central/seguridad_ciudadana/unidad_central_segur_pri/pdf/monograficos/17_red_azul.pdf, consulta a 14/10/2014).

Também nos Estados Unidos da América houve uma intensificação da colaboração e uma efectivação de parcerias entre as autoridades públicas (polícias) e as empresas de segurança privada, como forma de prevenir e reduzir a criminalidade, bem como as desordens (manutenção da ordem e tranquilidade públicas) – cfr. ANDREW MORABITO e SHELDON GREENBERG, “Engaging the Private Sector To Promote Homeland Security: Law Enforcement-Private Security Partnerships”, in *New Realities: Law Enforcement in the Post-9/11*, Washington, Department of Justice – Office of Justice Programs, 2005 (disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210678.pdf>, consulta a 30/04/2013).

Conclusão

Numa altura da história do Homem em que, motivado por uma sucessão de acontecimentos recentes, a segurança voltou ao topo das suas prioridades e num momento em que os Estados, especialmente por motivos ideológicos de natureza económico-financeira, tendem a permitir que privados desenvolvam algumas funções que há pouco tempo eram exclusividade sua, a segurança privada cimenta-se como actividade económica e concorre com o próprio Estado na prestação de determinados serviços, nomeadamente em portos aeroportos e eventos desportivos, culturais e musicais.

Com a entrada em vigor da L34, de grande parte da sua regulamentação e de legislação complementar, nomeadamente do DL135, a segurança privada em Portugal entra num novo ciclo que pode ser designado como de estabilização e maturidade, pelo que as alterações operadas no novo RJSP derivam da experiência colhida pelo legislador e pelas entidades com interesse na matéria durante os dez anos em que vigorou o DL35.

Não sendo significativas de forma a poder dizer-se que com a L34 foi operada uma revolução na segurança privada no nosso país, também não se poderá dizer que as mudanças foram apenas de pormenor. Como podemos observar, o espectro da segurança privada foi alargado, passando a abranger a formação e a consultoria, algo que não é totalmente novo, uma vez que no passado estas actividades já haviam estado sob regulação estatal neste âmbito. Aplaudindo esta decisão do legislador, apenas criticamos a criminalização do exercício ilícito das mesmas, uma vez que tal, quanto a nós, não se justifica: por um lado, por não existirem factores históricos que levem a tal e, por outro, porque o bem jurídico a proteger não tem dignidade para ser protegido a este nível. Ainda neste campo, como vimos e sem que compreendamos o alcance de tal previsão, o legislador pune tanto criminal como contra-ordenacionalmente a prática destas actividades quando fora do quadro legal estabelecido pelo RJSP.

Outras alterações de vulto previstas são a extensão das competências das entidades titulares de alvará ou de licença e do pessoal de vigilância no que concerne à fiscalização de títulos de transporte e aos APA's e ARE's. E se quanto às duas últimas não existem grandes críticas – até porque, no caso da última, o legislador soube, neste caso separar aquilo que são as funções da segurança privada doutras sem as mesmas finalidades, deixando de fora a obrigação de utilizar estes assistentes em determinados espectáculos que não considerou de risco acrescido para a segurança –, já quanto às segundas tal não acontece, essencialmente

devido a esta função regulada por um diploma específico que determina que os fiscais de concessionários de transportes públicos têm de pertencer aos quadros destes, pelo que não poderão empregados de entidades externas desenvolver esta actividade.

Neste campo, destaca-se, no nosso entender, pela negativa, o novo regime de revistas pessoais de prevenção e segurança, dado que o legislador decidiu interditar a realização de revistas por palpação (ou seja, intrusivas), passando estas apenas a poderem realizar-se com recurso a meios técnicos, *vulgo* detectores de metais. Esta decisão, em contra-ciclo com o que se vem fazendo na Europa e mesmo no nosso país, implica sérios riscos para a segurança de espectadores, viajantes e trabalhadores em recintos desportivos, portos e aeroportos.

Ainda como novidade, a L34 estende (e muito) a inúmeras actividades económicas a obrigatoriedade de adopção de medidas de segurança. Na verdade, o legislador parece ter querido construir um enorme regime privado de segurança com a pretensão de minorar os riscos (aumentando a sua segurança e, logo, diminuindo a sua exposição à criminalidade) a que estão sujeitas determinadas empresas industriais, comerciais ou de serviços, algo que, a comprovar-se a sua eficácia, influenciará positivamente a segurança pública e interna.

Na mesma senda e com os mesmos objectivos, embora, como vimos, de uma forma pouco clara e coerente, o DL135, que veio revogar o DL101, adapta-se também ao novo diploma base e impõe que determinados estabelecimentos de diversão nocturna tenham de adoptar também certas medidas de segurança.

Desta notória expansão da segurança privada – permitida e regulada pelo Estado – e ainda que esta tenha uma actuação subsidiária no que concerne à segurança pública no domínio da prevenção criminal *lato sensu*, retira-se que a primeira é cada vez mais uma extensão da segunda, complementando-a, pelo que se torna também, quanto a nós, colaboradora – informal e também em sentido lato – da segurança interna.

No que concerne aos limites da actividade, identificámos os princípios a que está submetida, analisámos as proibições contidas no artigo 5.º da L34 – não nos eximindo a tecer alguns comentários (bastante) críticos, nomeadamente no que toca à forma pouco clara como as normas estão construídas, com a agravante de este ser um artigo basilar do RJSP –, explanámos o regime de posse de armas de fogo e outras por parte do pessoal de vigilância – concluindo que se aplica o regime geral e se exigem ainda outras formalidades administrativas –, observámos os requisitos específicos para a instalação, monitorização e tratamentos de dados de SVV – criticando a previsão do legislador para que, mesmo dependente de autorização da CNPD, se possa gravar som – e, finalmente, abordámos o tipo

criminal de exercício ilícito de segurança privada. A este propósito, salientámos as alterações introduzidas face ao tipo anterior, especialmente no que concerne ao aumento geral das molduras penais (sendo mais pesadas do que as previstas para o crime de usurpação de funções, algo com que não podemos concordar), bem como à previsão da punibilidade das entidades titulares de autorização e do pessoal de vigilância que desempenhe funções de especialidades para as quais não está habilitado.

Além do reforço dos limites, o legislador entendeu ainda prever novos e mais apertados deveres para entidades e vigilantes, assim como decidiu incrementar os requisitos de entrada, de empresas e particulares, na segurança privada. E se, quanto a muitos deles, estamos plenamente de acordo, quando a outros, pensamos que se pecou por excesso, como é o caso da impossibilidade de se aceder à profissão de segurança se um cidadão tiver sido condenado, com sentença transitada em julgado, por qualquer crime doloso.

Mas se somos apologistas que a segurança privada se constitui em determinadas ocasiões como complementar da segurança pública e colaboradora informal na prossecução dos desígnios da segurança interna, não deixa de ser menos verdade que o controlo da primeira exige o empenho de inúmeros meios desta última – nomeadamente das FSS –, pelo que, em última análise, a segurança privada é também um alvo da segurança interna, quer em termos administrativos, quer em termos criminais. Contudo, não são só as FSS e os órgãos do Sistema de Segurança Interna que exercem o designado controlo formal da segurança privada. São ainda actores formais quer a ACT, quer a CNPD, quer ainda o Secretário da SGMAI. Como actores não formais, mas também com papéis de relevo neste âmbito, identificámos as próprias entidades titulares de alvará, licença ou autorização, os sindicatos representativos destas e dos profissionais de segurança, os OCS e os próprios cidadãos.

Sobre o actual sistema de controlo, identificámos que são oito os organismos e órgãos públicos com responsabilidade directa pelo controlo da segurança privada, algo que criticamos, quer devido à sobreposição de competências territoriais quer funcionais, o que será prejudicial em termos de eficácia e, daqui, também no que toca à eficiência.

Paralelamente, não entendemos também a decisão do legislador em atribuir, em exclusividade, à PJ a competência de investigar os ilícitos criminais referentes à segurança privada, quando, por exemplo, é a PSP que detém a quase totalidade do conhecimento sobre entidades e vigilantes, nomeadamente no que concerne ao seu licenciamento e cadastro.

Uma última palavra para aquilo que entendemos que será o futuro da segurança privada em Portugal, para referir que, tal como aconteceu com a L34, também não prevemos

grandes alterações neste domínio brevemente, quanto muito algumas correcções pontuais. Assim, se a L34 não revolucionou a segurança privada no nosso país, também não se nos afigura previsível que tal venha a acontecer a curto prazo.

Bibliografia

- AAVV, *Traité de sécurité intérieure*, Coord. Maurice Cusson, Benoît Dupont e Frédéric Lemieux, Montreal, Éditions Hurtubise HMH, 2007
- AAVV, *Urbanismo, Segurança e Lei*, (Coord. Manuel Monteiro Guedes Valente), tomos I e II, Coimbra, Almedina, 2007 e 2009
- ABBOTT, CHRIS, *An Uncertain Future – Law Enforcement, National Security and Climate Change*, Oxford, Oxford Research Group, 2008 (disponível em <http://www.isn.ethz.ch/Digital-Library/Publications/Detail/?=en&id=46659>, consulta em 20/06/2014)
- ALBRECHT, PETER-ALEXIS, “El Derecho penal en la intervención de la política populista”, in *La insostenible situación del Derecho Penal*, (Coord. Carlos M. Romeo Casabona), Granada, Editorial Comares, 2000
- ALDANA GREZ, JUAN F., *Industria de seguridad privada en perspectiva comparada: Desempeño económico y gobernabilidad como factores clave en el crecimiento de sector*, Santiago, Chile, Fundación Paz Ciudadana, 2008, (disponível em <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/12/industria-de-seguridad-privada.pdf> – consulta em 12 de Outubro de 2014)
- ALEXY, ROBERT, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993
- ALMEIDA, ARNOLDO MOZART COSTA DE, et al, “Sistema policial português”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Almedina, 2009
- ALVES, ROGÉRIO, “Direito à liberdade e à segurança”, in *Segurança Privada e Pública*, 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (Coord. Nelson Faria de Oliveira, Eduardo Vera-Cruz Pinto e Marco António Marques da Silva), Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012
- ANDRADE, JOSÉ CARLOS VIEIRA DE, *Os Direitos Fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976*, 4.ª ed. Coimbra, Almedina, 2010
- ANTONIO ESPAÑADERO, CARLOS, *La seguridad pública*, 1.ª ed., Buenos Aires, editado pelo autor em formato digital (ebook), 28 de Junho de 2010, (disponível em <http://www.monografias.com/trabajos-pdf4/seguridad-publica/seguridad-publica.pdf> – consulta em 10 de Maio de 2014)

- ARAÚJO, FERNANDO, *Introdução à economia*, 3.^a edição, Coimbra, Almedina, 2006
- ARRIAGADA GAJEWSKI, ISABEL, “Cárceres privadas: la superación del debate costo-benefício”, in *Política Criminal*, n.º8 v.15, Chile, Julho 2013 (disponível em http://www.politicacriminal.cl/Vol_08/n_15/Vol8N15A6.pdf, consulta em 10/10/2014).
- ASCENSÃO, JOSÉ DE OLIVEIRA, *O Direito: introdução e teoria geral*, 13.^a edição, Coimbra, Almedina, 2005
- ASIS International, *International glossary of security terms*, 2009 (disponível em <http://www.asisonline.org/library/glossary/index.xml> – consulta em 20 de Dezembro de 2013)
- AVANT, DEBORAH e LEE SIGELMAN, “Private Security and Democracy: Lessons from the US in Iraq”, in *Security Studies*, 19: 2, California, University of California, 2010
- BAGINA, FRANCISCO ANTÓNIO CARRILHO, “Medidas de Polícia versus Medidas Cautelares e de Polícia”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Almedina, 2009
- BALZACQ, THIERRY, “La sécurité: définitions, secteurs et niveaux d’analyse”, in *Fédéralisme Régionalisme* (a partir de Fevereiro de 2011, *Régions et sécurité*), vol. 4, 2003-2004 (disponível em <http://popups.ulg.ac.be/1374-3864/index.php?id=216> – consulta em 10 de Maio de 2014)
- BRANDARIZ GARCIA, JOSÉ ÁNGEL, “Itinerarios de evolución del sistema penal como mecanismo de control social en las sociedades contemporáneas”, in *Nuevos retos del derecho penal en la era de la globalización*, Valencia, Tirant lo Blanch Alternativa, 2004
- BARNETT, JON, “Security and Climate Change”, in *Global Environmental Change*, vol. 13, n.º 1, Melbourne, Elsevier, 2003
- _____, *The meaning of environmental security*, Zed Books, Londres, 2001
- BARNETT, JON *et al*, *Global Environmental Change and Human Security*, Cambridge – Londres, The Massachusetts Institute of Technology Press, 2010, (disponível em http://www.geog.psu.edu/sites/default/files/Session2_Barnett_etal_2010.pdf – consulta em 20 de Julho de 2014)
- BASSO, MARCO ANTÓNIO, “Breves apontamentos a respeito do sistema brasileiro de segurança pública”, in *Segurança Privada e Pública*, 1.º CISEGUR (Coord. Faria de Oliveira, Eduardo Vera-Cruz e Marques da Silva), Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012

- BECK, ULRICH, *La Sociedad del Riesgo – Hacia una Nueva Modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998
- BORN, HANS, MARINA CAPARINI e EDEN COLE, “Regulating Private Security in Europe: Status and Prospects”, in *Policy Paper*, Genebra, Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces (DCAF), n.º 20, 2007 (disponível em <http://www.isn.ethz.ch/isn/Digital-Library/Publications/Detail/?id=46091&lng=en> – consulta em 23 de Abril de 2013)
- BRAVO, TERESA, “O terceiro pilar e a política europeia de justiça e assuntos internos”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Almedina, 2008
- BUZATU, ANNE-MARIE, *European Practices of PMSCs and Recommendations for Regulation of PMSCs through International Instruments*, Genebra DCAF, 2008 (disponível em http://www.unwg.rapn.ru/en/analytics/Expert_Paper__Buzatu_Regulatory_Approaches_to_PMSC2.pdf – consulta em 23 de Abril de 2013)
- CANAS, VITALINO, “Crime organizado internacional e subversão das estruturas públicas: questões sobre o enquadramento jurídico-constitucional, internacional e da União e alguns casos de insucesso”, in *Colóquio O Terrorismo global e os novos desafios à segurança interna*, Lisboa, Universidade Autónoma de Lisboa, 3 de Novembro de 2004
- CARVALHO, JORGE SILVA, *Segurança Nacional, Serviços de Informações e as Forças Armadas*, Lisboa, Intervenção proferida na Faculdade de Letras de Lisboa, 28 de Maio de 2009
- CASTRO, CATARINA SARMENTO E, *A questão das polícias municipais*, Dissertação de mestrado em Ciências Jurídico Políticas, (policopiado), Coimbra, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 1999
- _____, “O regime jurídico das polícias municipais”, in *Conferências da IGAI*, IGAI, Lisboa, ISCPSI, Outubro de 2003
- _____, “Polícias Municipais: Passado recente, presente e futuro”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007
- CLEMENTE, PEDRO JOSÉ LOPES, *Da polícia de ordem pública, Dissertação de Mestrado em Estratégia*, Lisboa, Governo Civil do Distrito de Lisboa, 1998
- _____, *A Polícia em Portugal: Da dimensão política contemporânea de seguridade pública*, (Policopiado), tese de doutoramento em Ciências Sociais, Lisboa, ISCSP, Universidade Técnica de Lisboa, 2000

- ____, *A polícia em Portugal*, (Policopiado), Oeiras, Instituto Nacional de Administração, 2006
- ____, *As informações de Polícia – Palimpsesto*, Lição inaugural do Ano Académico 2008/2009 (policopiado), Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2008
- ____, “Polícia – o caminho...”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Almedina, 2009
- ____, “Prevenção, polícia e segurança – pública e privada”, in *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n.º 0, Lisboa, Observatório Político, 2010
- ____, “Novo rumo da segurança – pública e privada”, in *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n.º 1, Lisboa, Observatório Político, 2011
- CONFEDERATION OF EUROPEAN SECURITY SERVICES (COESS), “Code of Conduct and Ethics for the private security sector” (disponível em http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Code_of_Conduct_and_Ethics_EN.pdf – consulta em 14 de Outubro de 2014).
- ____, *A comparative overview of legislation governing the private security industry in the EU*, Birmingham, COESS, 2002, disponível em <http://www.coess.eu/?CategoryID=249>, consulta a 10/10/2014
- ____, *Private security services in Europe – facts & figures 2011*, Wemmel, Bélgica, COESS, 2012, (disponível em http://www.coess.org/_Uploads/dbsAttachedFiles/Private_Security_Services_in_Europe-CoESS_Facts_and_Figures_2011%281%29.pdf – consulta em 23 de Abril de 2014)
- CONSELHO EUROPEU, *Estratégia europeia de segurança – Garantir a segurança num mundo em Mudança*, Bruxelas, Conselho Europeu, Dez. de 2008
- CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA, *Parecer – Propostas de Lei alteração ao Decreto-lei n.º 35/2004 – Segurança privada*, datado de 30 de Novembro de 2012, enviado ao MAI através do ofício GAVP/10206/2012, Ref.ª 2012/GAVPM, Proc.º n.º 12-950/D
- CORREIA, DOMINGOS FOLGADO, *Regime Jurídico das armas e suas munições para uso das forças de segurança*, Cacém, Livraria do Vento Bom, 2014
- COSTA, PAULA CRISTINA ALMEIDA, *Assumir o risco pelos outros: os trabalhadores da segurança privada*, Dissertação de Mestrado (policopiado), Porto, Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto, 2013

- COUTO, ABEL CABRAL, *Elementos de Estratégia*, vol. I, Lisboa, Instituto de Altos Estudos Militares, 1988
- CRUZ, ANTÓNIO MARTINS DA, “A OSCE na arquitectura da segurança europeia”, in *Nação e Defesa*, 2.^a série, n.º 103, Lisboa, IDN, Out./Inv. de 2002
- CUERPO NACIONAL DE POLÍCIA, SEGURPRI n.º 17, Madrid, Cuerpo Nacional de Policía Março de 2012, disponível em http://www.policia.es/org_central/seguridad_ciudadana/unidad_central_segur_pri/pdf/monograficos/17_red_azul.pdf – consulta em 14 de Outubro de 2014
- CUNHA, JOÃO GONÇALVES DA, *Segurança privada e controlo policial*, dissertação de mestrado (policopiado), Lisboa, ISCPSI, Abril de 2010
- CUNNINGHAM, WILLIAM et al., *Private security trends 1970–2000: The Hallcrest report II*, Boston, Butterworth-Heinemann, 1990
- DAVIS, ROBERT. C., et al, *The Public Accountability of Private Police – Lessons from New York Johannesburg, and Mexico City*, Nova Iorque, Vera Institute of Justice, 2000, pp. 44-48 (disponível em <http://www.vera.org/sites/default/files/resources/downloads/privatepolice.pdf> – consulta em 10 de Março de 2014)
- DIAS, MÁRIO GOMES, “Limites à actuação das forças e serviços de segurança”, in *Polícia e Justiça*, III Série, n.º 6 Jul-Dez, Coimbra, Coimbra Editora, 2005
- DÍEZ RIPOLLÉS, JOSÉ LUÍS, “El Derecho penal simbólico y los efectos de la pena”, in *Crítica y justificación del Derecho Penal en el Cambio de Siglo – El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2003
- ELIAS, LUÍS MANUEL ANDRÉ, “A (nova) governança da segurança numa contemporaneidade complexa”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Almedina, 2009
- _____, “As (novas) configurações do conceito de segurança na contemporaneidade”, in *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n.º 0, Lisboa, Observatório Político, 2010
- ENION, M. RHEAD, “Constitutional limits on private policing and the states’ allocation of force”, in *Duke Law Journal*, vol, 59, n.º 3, Durham, Duke University School of Law, 2009 (disponível em <http://scholarship.law.duke.edu/dlj/vol59/iss3/3> - consulta em 10 de Maio de 2014)
- ESTEVES, ALINA ISABEL PEREIRA, *A criminalidade na cidade de Lisboa: uma geografia da insegurança*, Lisboa, Edições Colibri, 1999

- FARINHA, LUÍS MANUEL PEÇA, “Cooperação policial internacional”, in *Volume Comemorativo dos 20 Anos do ISCP SI*, Coimbra, Almedina, 2005
- FERNANDES, ANTÓNIO JOSÉ, “As soberanias nacionais na Europa comunitária, in *Volume Comemorativo dos 20 Anos do ISCP SI*, Coimbra, Almedina, 2005
- FERNANDES, LUÍS FIÃES, “As ‘novas’ ameaças como instrumento de mutações de conceito de ‘segurança’”, in *I Colóquio de Segurança Interna*, Almedina, Coimbra, (Coord. Manuel Valente), Coimbra, Almedina, 2005
- _____, “Uma perspectiva sobre o Sistema de Segurança Interna”, in *Segurança Interna – Reflexões e legislação*, Coimbra, Almedina, 2005
- FONTAINE, PASCAL, *A construção europeia de 1945 aos nossos dias*, Lisboa, Gradiva, 1998
- FONSECA, JOSÉ NUNES, “O conceito de defesa nacional perspectivado para 2030”, in *Boletim de Ensino/Investigação*, n.º 11, Lisboa, Instituto de Estudos Superiores Militares, Novembro de 2011
- FRIAS, GRAÇA, “A construção social do sentimento de insegurança em Portugal na actualidade”, apresentação no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais – “A questão social no novo milénio”, organizado pelo Centro de Estudos Sociais, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 16, 17 e 18 de Setembro de 2004 (disponível em <http://www.ces.uc.pt/lab2004/pdfs/gracafrias.pdf> – consulta em 10 de Fevereiro de 2014)
- FRIAS, JOÃO, *Caderno Pedagógico*, texto de apoio ao Mestrado em Direito e Segurança da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa – FDUNL (policopiado), Lisboa, FDUNL, 2013
- FRIEDMAN, THOMAS L., *Compreender a globalização. O lexis e a oliveira*, Lisboa, Quetzal, 2000
- FRANCO, VASCO e ARNALDO ARAÚJO, “Segurança e Urbanismo – Segurança e Gestão Urbana”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007
- GAMEIRO, CARLOS, “O Risco da Informação em Ambiente Electrónico”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007
- GARCIA, MARIA DA GLÓRIA F.P.D., “Sociedade de Risco e Legislação Urbanística”, in *Urbanismo, Segurança e Lei*, tomo I, Coimbra, Almedina, 2007
- GARCÍA DE PAZ, MARIA ISABEL SÁNCHEZ, *El moderno Derecho Penal y la anticipación de la tutela penal*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1999

- GARCÍA ARÁN, MERCEDES, “Despenalización y privatización: ¿Tendencias contrarias?”, in *Crítica y justificación del Derecho Penal en el Cambio de Siglo – El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2003
- GIDDENS, ANTHONY, *O Mundo na Era da Globalização*, Lisboa, Editorial Presença, 2006
- GOMES CANOTILHO, J. J. e MOREIRA, VITAL, *Constituição da República Portuguesa Anotada*, vol. I, 4.^a Edição revista, Coimbra, Coimbra Editora, 2007
- GOMES, PAULO VALENTE, “Reflexões sobre o novo quadro da segurança interna e o papel da segurança privada”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Almedina, 2008.
- GOMES, PAULO, *et al*, “Criminalidade de massa e criminalidade organizada – um inquérito europeu”, in *Cadernos de Administração Interna*, Lisboa, Direcção-Geral da Administração Interna, 2009
- GONÇALVES, PEDRO ANTÓNIO PIMENTA DA COSTA, *Entidades privadas com poderes públicos – o exercício de poderes públicos de autoridade por entidades privadas com funções administrativas*, Colecção Teses, Coimbra, Almedina, 2005
- _____, *Reflexões Sobre o Estado Regulador e o Estado Contratante*, Coimbra, Coimbra Editora, 2013
- GORJÃO-HENRIQUES, MIGUEL, *Direito da União*, 6.^a Edição, Coimbra, Almedina, 2010
- Grande Enciclopédia Portuguesa e Brasileira*, Volume XXVIII, Lisboa, Editorial Enciclopédia, s.d.
- GRANJO, PAULO, “Quando o conceito de «risco» se torna perigoso”, in *Análise Social*, vol. XLI, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, n.º 181, 4.º trimestre, 2006
- GUINOTE, HUGO B., “As origens do policiamento – da Pré-História ao primeiro corpo policial”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Almedina, 2009
- GUMEDZE, SABELO, “Regulation of the Private Security Sector in Africa”, in *Policy Paper*, Pretória, Institute for Security Studies., 2008 (disponível em http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/iss_gumedze_policy_paper_regulation_of_private_security_in_africa.pdf – consulta em 23 de Abril de 2013)
- HASSEMER, WINFRIED, *A Segurança Pública no Estado de Direito*, Lisboa, AAFDL, 1995
- HEGEL, GUILLERMO FEDERICO, *Filosofia del Derecho*, 5.^a ed. Buenos Aires, Editorial Claridad, 1968

- HERMENEGILDO, REINALDO SARAIVA, “Estado e soberania: que paradigma?”, in *RM*, n.º 2451, Lisboa, Abr. de 2006
- _____, “A segurança interna da União Europeia: evolução e importância no sistema policial”, in *Proelium*, série VII, n.º 7, Lisboa, Academia Militar, 2014
- HOLMQVIST, CAROLINE, “Private Security Companies: The Case for Regulation”, in *SIPRI Policy Paper*, n.º 9, Stockholm International Peace Research Institute, Estocolmo – Suécia, 2005 (disponível em http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=191 consulta em 20 de Abril de 2013)
- HORSTKOTTE, HARTHMUTH, “Os limites da prevenção criminal à luz dos Direitos do Homem” (tradução do original inglês por Helena Moniz), in *RPCC*, Ano 8, Fasc. 3.º, Jul/Set, Coimbra, Coimbra Editora, 1998
- HUDON, MAREK, “Risques et Dangers: Quelle Classification et Modes de Gestion?”, in *Center Emile Bernhein Working Paper*, n.º 6/001, 2006 (disponível em <http://ideas.repec.org/p/sol/wpaper/06-001.html>, consulta em 10/06/2013)
- IGAI, *Guia de Fiscalização e de Investigação de Segurança Privada*, IGAI, Lisboa, Dezembro de 2010 (disponível em <http://www.igai.pt/Publicacoes/Procedimentos-Inspetivos/Documents/Guia%20de%20Fiscaliza%C3%A7%C3%A3o%20e%20de%20Investiga%C3%A7%C3%A3o%20de%20Seguran%C3%A7a%20Privada.pdf> – consulta em 20 de Junho de 2012)
- INÁCIO, CARINA, “Políticas públicas de segurança – Novo paradigma”, in *RPCP*, n.º 0, Lisboa, Observatório Político, 2010
- KAKALIK, JAMES S. e SORREL WILDHORN, *Private police in the United States: Findings and recommendations*, Santa Monica, Rand, 1971 (disponível em <http://www.rand.org/pubs/reports/2006/R869.pdf> – consulta em 20 de Junho de 2014)
- LEITE, LÚCIA MARIA DE FIGUEIREDO FERRAZ PEREIRA, “Princípio da Proporcionalidade de Medidas de Polícia”, in *Estudos de Direito de Polícia: Seminário de Direito Administrativo 2001/2002*, (Jorge Miranda, org.), 2.º vol., Lisboa, AAFDL, 2003
- LOPES, CLEBER DA SILVA, “O controlo público da segurança privada”, in *Observatório da Segurança Pública*, São Paulo (disponível em <http://observatoriodeseguranca.org/seguranca/seg-privada> – consulta em 10 de Julho de 2014)
- _____, “Como se vigia os vigilantes: o controlo da Polícia Federal sobre a segurança privada”, in *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, n.º 40, Curitiba, Universidade Federal do Paraná, 2010

- LOPES, ERNÂNI RODRIGUES, *Crise estrutural e questões de segurança*, 25 anos de Ensino Superior Universitário Policial, lição inaugural de abertura do ano académico de 2009/2010 (policopiado), Lisboa, ISCPSI, Novembro de 2009
- LOURENÇO, NÉLSON (coordenador), *Estudo para a reforma do modelo de organização do Sistema de Segurança Interna – Relatório final – modelos e cenários*, Lisboa, Instituto de Relações Internacionais – Universidade Nova de Lisboa, 2006 (disponível em http://reformassi.mai.gov.info/wp-content/uploads/2007/03/relatorio_final_ipri.pdf – consulta em 10 de Janeiro de 2014)
- ____, “Legitimidade e confiança nas polícias”, in *RMP*, Lisboa, Minerva, n.º 129, Jan-Mar 2012
- MAGGIO, EDWARD J., *Private security in the 21st century: concepts applications*, Sudbury, Jones and Bartlett Publishers, 2009
- MARCINEIRO, NAZARENO, *Introdução ao estudo da segurança pública*, Palhoça, UnisulVirtual, 2005, p. 16 (disponível em http://busca.unisul.br/pdf/88809_Nazareno.pdf, consulta em 10/08/2014)
- MARÍA RICO, JOSÉ e SALAS, LUIS, *Inseguridad ciudadana y policía*, Madrid, Editorial Tecnos, 1988
- MARQUES, FERNANDA MARIA MARCHÃO, “As Polícias Administrativas”, in *Estudos de Direito de Polícia: Seminário de Direito Administrativo 2001/2002*, (Jorge Miranda, org.), 1.º vol., Lisboa, AAFDL, 2003
- MATOS, LUÍS SALGADO DE, “Segurança”, in *Dicionário de filosofia moral e política*, Lisboa, Instituto de Filosofia da Linguagem, sd (disponível em <http://www.ifl.pt/private/admin/ficheiros/uploads/1e45d1f4a116de66eb699ebb1d36d7d0.pdf> – consulta em 20 de Maio de 2014)
- MATOS, RICARDO JORGE VAN ZELLER ABREU, “O sistema de segurança interna e a reforma da polícia austríaca”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Almedina, 2008
- MAXIMIANO, ANTÓNIO HENRIQUE RODRIGUES, “O modelo policial português – que reestruturação?”, in *Ciclo de Conferências da IGAI – Novos desafios para as forças de segurança*, alocução proferida na Escola Prática da Guarda, Queluz, 18 de Junho de 2003 (disponível em http://www.igai.pt/publicdocs/IG_EPGNR_Jun2003.pdf, consulta em 10/02/2013)
- MENDES, PAULO SOUSA, *Vale a pena o direito penal do ambiente?*, Lisboa, AAFDL, 2000

- MENDOZA BUERGO, BLANCA, *El Derecho penal en la sociedad del riesgo*, Madrid, Civitas Ediciones, 2001
- MOLEIRINHO, PEDRO MANUEL SEQUEIRA ESTRELA, “O policiamento orientado pelas informações: resposta emergente a dinâmicas candentes”, in *Proelium*, série VII, n. 7, Lisboa, Academia Militar, 2014
- MORABITO, ANDREW e SHELDON GREENBERG, “Engaging the Private Sector To Promote Homeland Security: Law Enforcement-Private Security Partnerships”, in *New Realities: Law Enforcement in the Post-9/11*, Washington, Department of Justice – Office of Justice Programs, 2005 (disponível em <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/bja/210678.pdf> – consulta em 30 de Abril de 2013)
- MORAIS, CARLOS BLANCO DE, “A dimensão interna do princípio da subsidiariedade no ordenamento português”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, Ano 58, Julho, Lisboa, Ordem dos Advogados, 1998
- MOREIRA, ADRIANO, “Exercício da cidadania”, in *Politeia*, Ano I, n.º 2, Coimbra, Almedina, Dezembro 2004
- _____, “A segurança do ocidente”, in *Boletim de Ensino/Investigação*, n.º 11, Lisboa, IESM, Novembro de 2011
- MOREIRA, SAMUEL RICARDO NEVES, A percepção dos cidadãos face aos agentes de segurança privada, dissertação de mestrado (policopiado), Porto, Faculdade de Direito da Universidade do Porto, 2013
- NOVAIS, JORGE REIS, *As restrições de Direitos Fundamentais não expressamente autorizados pela Constituição*, 2.ª Edição, Coimbra, Wolters Kluwer Portugal (sob a marca Coimbra Editora), 2010
- NUNES, PAULO FERNANDES VIEGAS, “Ciberterrorismo: aspectos de segurança”, in *RM*, n.º 2433, Lisboa, Out. de 2004
- OCQUETEAU, FRÉDÉRIC, *Les défis de la sécurité privée. Protection et surveillance dans la France d'aujourd'hui*, Paris, Éditions L’Harmattan, 1997
- OIF, *Sécurité humaine: clarification du concept et approches par les organisations internationales – quelques repères*, Document d’information, Organisation Internationale de La Francophonie (OIF) – Délégation aux Droits de l’Homme et à la Démocratie, Janeiro de 2006 (disponível em http://democratie.francophonie.org/IMG/pdf/Securite_humaine__20_janv.__.pdf - consulta em 30 de Maio de 2014)
- OLIVEIRA, JOSÉ FERREIRA DE, *As políticas de segurança e os modelos de policiamento – A emergência do policiamento de proximidade*, Coimbra, Almedina, 2006

- PEREIRA, CLÁUDIO JOSÉ LANGROIVA, “Segurança pública x segurança privada”, in *Segurança Privada e Pública*, 1.º Congresso Internacional de Segurança Pública e Privada (Coord. Nelson Faria de Oliveira, Eduardo Vera-Cruz Pinto e Marco António Marques da Silva), Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2012
- PEREIRA, DAVID MARCOS BORRALHO, “Verde cor de (in)segurança? Da defesa do ambiente à defesa contra o ambiente – alguns contributos da PSP”, in *Politeia*, ano IX – 2012, coord. Manuel Valente, Lisboa, ISCPSI, 2014
- PEREIRA, RUI CARLOS, “A actividade de segurança privada e os seus limites”, in *Segurança Privada (Actas do 1.º Seminário)*, Lisboa, MAI, 1999
- _____, “Terrorismo e insegurança – A Resposta Portuguesa”, in *RMP*, Ano 25 – Abr/Jun n.º 98, Lisboa, Minerva, 2004
- PIÇARRA, NUNO, “A União Europeia enquanto Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: alguns desenvolvimentos recentes”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007
- _____, “A União Europeia como Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: uma caracterização geral”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Almedina, 2009
- PIRES, ÉLIA MARINA PEREIRA CHAMBEL, “O sistema de segurança interna em Portugal: Unificação das polícias”, in *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n.º 0, Lisboa, Observatório Político, 2010
- POIARES, NUNO CAETANO LOPES DE BARROS, “Novos horizontes para a segurança privada”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Almedina, 2008
- PRITTWITZ, CORNELIUS, “Sociedad de riego e Derecho penal”, *Crítica y justificación del Derecho Penal en el Cambio de Siglo – El análisis crítico de la Escuela de Frankfurt*, Cuenca, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 2003
- QUERO TORRES, JUAN SERAFÍN, “Empresas de seguridad”, in *Ciencial Policial – Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policía*, Cuerpo Nacional de Policía, n.º 54 – mayo-junio, Madrid, Direccion General de Policía, 2000
- RAPOSO, JOÃO, *Direito Policial*, vol. I, Coimbra, Almedina, 2006

- RICARDO, CAROLINA DE MATTOS, *Regulamentação, fiscalização e controle sobre a segurança privada no Brasil*. Dissertação de Mestrado em Sociologia, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2006 (disponível em <http://comunidadessegura.org/files/regulamentacaofiscalizacaoecontroledasegurancaprivadanobrasil.pdf> – consulta em 20 de Junho de 2014)
- ROCHA, MANUEL FERNANDES BORLIDO DA, “A segurança nacional e a problemática do sistema policial dualista”, in *Proelium*, n.º 12, Lisboa, Academia Militar, 2009
- RODRIGUES, ANABELA MIRANDA, “Globalização, crime e ciência penal europeia”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Almedina, 2008
- RODRIGUES, CARLOS MANUEL COUTINHO, “Contributo para uma ‘Estratégia Abrangente’ de gestão de crises na reconstrução do Estado e da sociedade”, in *IDN Cadernos*, n.º 8, Lisboa, IDN, 2012
- RODRIGUES, JOSÉ NARCISO DA CUNHA, “Para um novo conceito de polícia”, in *RPCC*, Ano 8 Fasc. 3.º Jul./Set., Coimbra, Coimbra Editora, 1998
- RODRIGUES, NORBERTO, *A segurança privada em Portugal: sistema e tendências*, Coimbra, Almedina, 2011
- ROTMAN, EDGARDO, “O conceito de prevenção do crime” (tradução do original inglês por André Gonçalo Dias Pereira), in *RPCC*, Ano 8 Fasc. 3.º Jul/Set, Coimbra, Coimbra Editora, 1998
- SANTOS, MÁRIO BEJA, “Segurança Alimentar e Consumidores”, in *Estudos de Direito e Segurança*, (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007
- SANTOS, JOÃO FRANCISCO DE BRITO DOS, “Os valores sociais na constituição dos Estados. A promoção da democracia como pressuposto essencial para o estabelecimento de uma política de defesa e segurança”, in *Nação e Defesa*, 3.ª série, n.º 117, Lisboa, IDN, Verão de 2007
- SARDINA CÁMARA, PABLO INGNACIO, “Comentarios sobre la doctrina de los juzgados centrales de lo contencioso-administrativo de la Audiência Nacional em matéria de falsas alarmas”, in *Ciencial Policial – Revista Técnica del Cuerpo Nacional de Policia*, n.º 93 – marzo-abril, Madrid, Direccion General de Policia, 2009
- SARKOZY, NICOLAS, *Discurso proferido na Fundação para a Investigação Estratégica, enquadrado no retorno da França ao comando integrado da Aliança*, Paris, 11 de Março de 2009 (Disponível em http://www.lemonde.fr/politique/article/2009/03/12/le-discours-de-nicolas-sarkozy-sur-l-otan_1166786_823448.html – consulta em 10 de Abril de 2014)

- SECRETARIA DEL INTERÍOR, *Análisis de la legislación comparada en materia de Seguridad Privada*, Valparaíso, Ministério del Interior, 2008 (disponível em <http://www.leemira.cl/biblioteca/bajar2.php> – consulta em 10 de Outubro de 2014)
- SECRETARIADO-GERAL DO CONSELHO, *Estratégia europeia em matéria de segurança – Uma Europa segura num mundo melhor*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2009
- _____, *Estratégia de segurança interna da União Europeia – Rumo a um modelo europeu de segurança*, Luxemburgo, Serviço das Publicações da União Europeia, 2010
- SEQUEIRA, JOSÉ MANUEL DIAS, “Geopolítica das megapólis”, in *RM*, n.º 2427, Lisboa, Abril de 2004
- SHEARING, CLIFFORD D. e STENNING, PHILIP C., *Search and Seizure – Powers of Private Security Personnel (A study paper prepared for the Law Reform Commission of Canada)*, Montreal, Minister of Supply and Services Canada, 1979
- _____, “Private Security: Implication for Social Control”, in *Social Problems*, vol 30 n.º 5, Oakland, Imprensa da Universidade da Califórnia, 1983
- SILVA, AUGUSTO SANTOS, *Ramos emergentes do Direito Penal relacionados com a protecção do futuro (ambiente, consumo e genética humana)*, Coimbra, Coimbra Editora, 2008
- SILVA, NUNO MIGUEL PASCOAL DIAS PEREIRA DA, “O Direito Internacional Público nos conflitos armados”, in *RM*, n.º 2431/2432, Lisboa, 2, Ago./Set. de 2004
- SILVÉRIO, PAULO, “O empenhamento do sistema nacional de forças face ao conceito de segurança”, in *Revista Portuguesa de Ciência Política*, n.º 0, Lisboa, Observatório Político, 2010
- SIMÕES, JOÃO ANTÓNIO COSTA DE SOUSA ALMEIDA, *Da Segurança Privada – Revistas de prevenção e segurança nos recintos desportivos*, (policopiado), Lisboa, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2011
- SOLANA MADARIAGA, JAVIER, *Alterações climáticas e segurança internacional*, Documento do Alto Representante e da Comissão europeia para o Conselho Europeu, Luxemburgo, Serviço das Publicações da Comissão Europeia, UE, 15 de Março de 2008
- SOROMENHO-MARQUES, VIRIATO, “A crise da política internacional de ambiente: balanço e perspectivas”, in *O desafio da água no Século XXI – entre o conflito e a cooperação*, Lisboa, Editorial Notícias, 2003

- SOUSA, ANTÓNIO FRANCISCO DE, “A polícia como garante da ordem e segurança públicas”, in *RMP*, ano 23, n.º 90, Lisboa, Minerva, Abr./Jun. de 2002
- SOUSA, PEDRO MIGUEL LOPES FERREIRA LOURENÇO DE, “O uso da força pelas polícias municipais como um exemplo de conformidade aparentemente imperfeita”, in *Estudos de Homenagem ao Professor Doutor Artur Anselmo*, Coimbra, Almedina, 2008
- _____, “Segurança interna e defesa nacional: uma evolução para o conceito de segurança nacional”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Almedina, 2009
- TANCREDI, FABRIZIO GRANDI MONTEIRO DE, O princípio da subsidiariedade: as origens e algumas manifestações, in *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa*, XLVI, n.º 1, Coimbra, Coimbra Editora, 2005
- TAVARES, HUGO ALEXANDRE DE MATOS, “A delegação da execução de sentença penal entre Estados-Membros da União Europeia – Contributo para o estudo sobre a relevância do consentimento do condenado”, in *Estudos Comemorativos dos 25 anos do ISCPSI em Homenagem ao Superintendente-Chefe Afonso de Almeida*, Coimbra, Almedina, 2009
- TEIXEIRA, NUNO SEVERIANO, *Contributos para a política de segurança interna*, Lisboa, Ministério da Administração Interna, 2002
- VALENTE, MANUEL MONTEIRO GUEDES, *Teoria geral do Direito Policial*, tomo I, Coimbra, Almedina, 2005
- _____, “Reflexões (breves) Técnico-Jurídicas sobre a segurança interna”, in *Segurança Interna – Reflexões e legislação*, Coimbra, Almedina, 2005
- _____, *Revistas e buscas*, 2.ª edição revista e aumentada, Coimbra, Almedina, 2005
- _____, “Da segurança pública: contributos para uma tipologia”, in *Estudos de Direito e Segurança* (Coord. Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira), Coimbra, Almedina, 2007
- _____, “A segurança (interna) na Constituição da República Portuguesa de 1976”, in *Revista Eletrônica Ad Judicia*, ano I, n.º 1, Porto Alegre, OAB ESA, Out./Nov./Dez. 2013, (disponível em http://www.oabrs.org.br/arquivos/file_527a3e21b6153.pdf – consulta em 20 de Junho de 2014)
- VENTURA BARREIRO, MARIO, Seguridad privada, in *Seguridad Ciudadana – Cuadernos de época*, Servicios públicos, n.º 3, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2002

- VIANA, VÍTOR DANIEL RODRIGUES, “O conceito de segurança alargada e o seu impacto nas missões e organização das forças armadas”, in *Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares*, n.º 58, Lisboa, TILD, Novembro de 2003
- VIDALES RODRÍGUEZ, CATY, Seguridad ciudadana, políticas de seguridad y estrategias policiales, in *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXII, Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, Servicio de Publicaciones e Intercambio Científico da Universidad de 2012
- VITORINO, ANTÓNIO, “Liberdade, segurança e justiça como fundamentos da cidadania europeia”, in *A defesa e a segurança dos cidadãos na UE do Século XXI: intervenções proferidas na Conferência*, Lisboa, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, 2006
- WHYTE, JOANA, *O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça pós Tratado de Lisboa: A adopção da Directiva relativa à protecção das vítimas e da Directiva relativa à Interpretação e tradução em processo penal*, Braga, Centro de Estudos de Direito da União Europeia da Universidade do Minho, 2013 (disponível em <http://www.cedu.direito.uminho.pt/uploads/EULITA%20-%20Joana%20Whyte%20-%20texto%20final.pdf> – consulta em 10 de Agosto de 2014)
- WADDs, PHILLIP, “Security nighlife: media representation of public and private policing”, in *The Australian and New Zealand Critical Criminology Conference 2010*, Sydney, University of Sydney, 2010 (disponível em http://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/7374/1/Wadds_ANZCCC2010.pdf – consulta em 10 de Agosto de 2014)
- XAVIER, ANA ISABEL MARQUES, *A União Europeia e a Segurança Humana: um actor de gestão de crises em busca de uma cultura estratégica? Análise e considerações prospectivas*, Dissertação de Doutoramento (policopiado), Coimbra, Universidade de Coimbra, Setembro de 2010
- ZANETIC, ANDRÉ, *A questão da segurança privada: estudo do marco regulatório dos serviços particulares de segurança*, Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, São Paulo, Universidade de São Paulo, 2005, pp. 77 e ss. (disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-14062007-154033/> – consulta em 30 de Maio de 2014)
- ZIPPELIUS, REINHOLD, *Teoria Geral do Estado*, 3.ª Edição, (tradução de Karin Praefke-Aires Coutinho, sob a coord. de Gomes Canotilho), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 1997

Relatórios oficiais

GABINETE DO SECRETÁRIO-GERAL DO SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNA, Relatório Anual de Segurança Interna 2013

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Relatório Anual de Segurança Privada 2005

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Relatório Anual de Segurança Privada 2006

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Relatório Anual de Segurança Privada 2007

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Relatório Anual de Segurança Privada 2008

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Relatório Anual de Segurança Privada 2009

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Relatório Anual de Segurança Privada 2010

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Relatório Anual de Segurança Privada 2011

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Relatório Anual de Segurança Privada 2012

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Relatório Anual de Segurança Privada 2013

Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL n.º 255/02, referente ao Processo n.º 646/96.

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DA RELAÇÃO DE COIMBRA, referente ao Proc. n.º 98/09.6JACBR.C1, de 17-03-2010

Pareceres, relatórios e informações

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE FARMÁCIAS, Informação sobre a Proposta de Lei n.º 117/XII (GOV), enviada através de correio electrónico, para o Gabinete do Ministro da Administração Interna, no dia 30 /11/2012, disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>, consulta a 10/04/2014)

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE REVENDADORES DE COMBUSTÍVEL, Informação enviada ao Ministério da Administração Interna, através de fax de 30/11/2012, enviado, em resposta ao Ofício 8535/2012, Proc.11081.05/11), disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>, consulta a 10/04/2014)

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS LIBERDADES E GARANTIAS, *Parecer da Proposta de Lei n.º 200/XII/3.ª GOV*, (originou a Lei n.º 23/2014, de 28 de Abril), disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>, consulta a 20/06/2014

____, *Relatório da Discussão e Votação na Especialidade da Proposta de Lei n.º 117/XII (GOV)*, pp. 1, 2 e 4 (e pp. 3, 7, 22 e 28, do seu anexo), disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>, consulta a 10/04/2014)

COMISSÃO NACIONAL DE PROTECÇÃO DE DADOS, Deliberação n.º 61/2004, de 19 de Abril, referente aos Princípios sobre o tratamento de dados de videovigilância”, disponível em www.cnpd.pt, consulta a 30/08/2014

____, Parecer 81/2012, de 4 de Dezembro de 2012, sobre a Proposta de Lei n.º 117/XII (GOV) disponível em <http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/default.aspx>, consulta a 10/04/2014

CONSELHO SUPERIOR DE MAGISTRATURA através do SEU *Parecer – Propostas de Lei alteração ao Decreto-lei n.º 35/2004 – Segurança privada*, datado de 30/11/2012, enviado ao MAI através do ofício GAVP/10206/2012, Ref.ª 2012/GAVPM, Proc.º n.º 12-950/D

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA, *Parecer sobre a proposta de Lei de alteração ao Decreto-lei n.º 35/2004 – Regime jurídico do exercício da actividade de segurança privada*, Informação n.º GI-2012/0121, Proc.º n.º 255/2012, enviado ao MAI através do ofício n.º 26179/2012, de 3 de Dezembro

INSPECÇÃO-GERAL DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA, Informação n.º 212/2011, Processo 412/2011Qxa, de 20-12-2011

Códigos e legislação

Constituição da República Portuguesa de 1976

Código Civil

Código Penal

Código do Trabalho

Código da Estrada

Lei n.º 30/84, de 05/09, alterada pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6/11

Lei n.º 67/98, de 26/10

Lei n.º 12/2004, de 30/03

Lei n.º 43/2004, de 18/08

Lei n.º 5/2006, de 23 de Fevereiro, alterada pelas Leis n.ºs 59/2007, de 4/09, 17/2009, de 6/05, 26/2010, de 30/08, 12/2011, de 27/04 e 50/2013, de 24/07

Lei n.º 28/2006, de 4 de Julho, alterada pelos Decretos-lei n.ºs 14/2009, de 14/01, e 114/2011, de 30/11 e pela Lei n.º 83-C/2013, de 31/12

Lei n.º 53/2007, de 31/08

Lei n.º 63/2007, de 06/11

Lei n.º 53/2008, de 27/08

Lei n.º 49/2008, de 27/08, alterada pela Lei n.º 34/2013, de 16/05

Lei n.º 39/2009, de 30/06, alterada pelo Decreto-lei n.º 114/2011, de 30/11 e pela Lei n.º 52/2013, de 25/07

Lei n.º 34/2013, de 16/05

Lei n.º 23/2014, de 28/04

Decreto-lei n.º 49408, de 24/11/1969

Decreto-lei n.º 298/79, de 17/08

Decreto-lei n.º 282/86, de 05/09

Decreto-lei 64-A/89, de 27/02

Decreto-lei n.º 258/92, de 20/11

Decreto-lei n.º 276/93, de 10/08

Decreto-lei n.º 231/98, de 22/07

Decreto-lei n.º 94/2002, de 12/04

Decreto-lei n.º 310/2002, de 18 de Dezembro, alterado pelo Decreto-lei n.º 114/2008, de 1 de Julho e republicado pelo DL n.º 204/2012, de 29 de Agosto

Decreto-lei n.º 35/2004, de 21/02, alterado pelo Decreto-lei n.º 198/2005, de 10/11, pela Lei n.º 38/2008, de 08/08, pelo Decreto-lei n.º 135/2010, de 27/12 e alterado e republicado pelo Decreto-lei n.º 114/2011, de 30/11 – *antigo* Regime Jurídico da Segurança Privada

Decreto-lei n.º 156/2005, de 15/09

Decreto-lei n.º 234/2007, de 19/06

Decreto-lei n.º 101/2008, de 16/06, alterado pelo Decreto-lei n.º 114/2011, de 30/11

Decreto-lei n.º 48/2011, de 01/04

Decreto-lei n.º 58/2012, de 14/03, alterada pelo DL n.º 146/2012, de 12/07

Decreto-lei n.º 135/2014, de 8/09

Decreto-lei n.º 310/2002, de 18 de Dezembro, alterado pelo Decreto-lei n.º 114/2008, de 1 de Julho, e republicado pelo Decreto-lei n.º 204/2012, de 29 de Agosto

Portaria n.º 1522-B/2002, de 20/12

Portaria n.º 1522-C/2002, de 20/12

Portaria n.º 734/2004, de 28/06

Portaria n.º 1084/2009, de 21/09

Portaria n.º 289/2012, de 24/09, alterada pela Portaria n.º 68/2014, de 13/03

Portaria n.º 261/2013, de 14/08

Portaria n.º 272/2013, de 20/08

Portaria n.º 273/2013, de 20/08

Portaria n.º 292/2013, de 26/09

Portaria n.º 319/2013, de 24/10

Portaria n.º 234/2013, de 31/10

Portaria n.º 102/2014, de 15/05

Portaria n.º 148/2014, de 18/07

Despacho n.º 19935/2008, de 28/07, republicado pelo Despacho n.º 11714/2010, de 20/07

Despacho n.º 201/2014, 19/12/2013, do Secretário de Estado Adjunto do Ministro da Administração Interna

Diários da Assembleia da República

DAR, I Série, n.º 53, de 27 de Fevereiro de 2014

DAR, I Série, n.º 50, de 7 de Fevereiro de 2013

DAR, I Série, n.º 85, de 17 de Maio de 2008

Sítios na *internet*

<http://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar>

www.act.gov.pt

<http://www.pgr.pt>

www.psp.pt

<http://www.policia.es>

<http://europa.eu>

<http://www.inac.pt>

<http://anidep.org>

<http://expresso.sapo.pt>

<http://www.cmjornal.xl.pt>

<http://www.tvi24.iol.pt>;

<http://www.jn.pt>

<http://www.rtp.pt>

<http://publico.pt>

<http://noticias.uol.com.br>

<http://www.regiaodeleiria.pt>

<http://cadenaser.com>,

<http://noticiasdocentro.wordpress.com>

<http://icdetectives.blogspot.pt>

<http://www.youtube.com>